LE POINT SUR LA SITUATION ENERGETIQUE: INTERNATIONALE, CANADIENNE, QUEBECOISE

Par:

Professeur Antoine AYOUB
Directeur du GREEN*
Université Laval

Rapport au
Conseil de planification et de développement du Québec

30 juin 1982

* Groupe de Recherche en Economie de l'Energie

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1: ROLE DU PETROLE DANS LA PERIODE DE TRANSITION ENERGETIQUE 4

1.1 Perspectives de l'énergie en 2000 5

- Le recours au pétrole
- Concentration des réserves pétrolières
- Risque politique et sécurité des approvisionnements

1.2 Incertitude des prix pétroliers et politique énergétique 11

- Prix et substitution
- Prix et économies d'énergie

CHAPITRE II: OU VA LE PRIX DU PETROLE? 16

2.1 Autopsie d'une décennie 17

- "Le cycle pétrolier"
- Des ajustements contradictoires
- Comportement de l'Arabie Saoudite
- Le "deuxième choc" pétrolier

2.2 Le retournement du marché: conjoncturel ou structurel 27

- Les conséquences directes
- La consommation américaine
- Les réactions de Rotterdam
- Le pétrole se substitue au pétrole
- La récession

2.3 Les prix pétroliers: un scénario possible 35

- La défense du prix officiel de 34$/bl
- Gel des prix 1982-85
- Augmentation modérée 1985-1990
- Les incertitudes

2.4 Conclusions 41

CHAPITRE III: L'AUTOSUFFISANCE PETROLIERE DU CANADA EN 1990: SOUHAITABLE MAIS PEU PROBABLE 43

3.1 L'autosuffisance est-elle souhaitable? 45

- Les risques à couvrir
- Les atouts du Canada
- Consensus sur l'objectif

3.2 L'autosuffisance est-elle probable? 50

3.2.1 L'engrenage bureaucratique 50

3.2.2 Les péripéties de la politique des prix 52

- Un principe de départ
- Le poids du "péché originel"
- Les prix "made in Canada"
- Les hypothèses et la réalité

3.2.3 Le contrôle: pour quoi faire? 58

3.3 L'autosuffisance par une baisse de la demande 61

3.4 Conclusions 64

CHAPITRE IV: POUR UNE PROBLEMATIQUE DE L'ENERGIE AU QUEBEC 68

4.1 Le Québec dans le cadre canadien 69

- Le Canada comme source de revenus
- Le Canada comme source d'énergies
- Le Québec dans le système canadien de sécurité

4.2 La politique énergétique du Québec: objectifs, résultats et limites 74

- Quel bilan énergétique pour 1990?
- Les moyens et les résultats

4.3 Les "choix énergétiques" du Québec 81

- Définitions et hypothèses
- Energie et développement
- Energie et stratégie de développement économique
- Sécurité des approvisionnements pétroliers: Québec ou Ottawa?
- Nécessité d'une "harmonisation triangulaire"
- L'hydroélectricité: produire pour consommer ou produire pour exporter?

4.4 Conclusions 89

INTRODUCTION

Trois questions résument la situation présente et commandent l'évolution future du problème de l'énergie. Sur le plan international, tout d'abord, la question centrale qui se pose, surtout depuis la baisse persistante des prix du pétrole sur le "marché spot" survenue après une hausse continue entre 1979 et 1981, est de savoir quelle va être l'évolution de ces prix durant les dix prochaines années. Au niveau canadien, ensuite, le problème majeur, après l'adoption du Programme Energétique National (PEN), est de savoir si les politiques mises en place vont vraiment aboutir à la réalisation de l'objectif principal du PEN: l'autosuffisance énergétique pour 1990. Quant au Québec, enfin, la question qui caractérise et résume sa situation énergétique actuelle et future est la suivante: comment lui est-il possible d'élaborer et de faire appliquer une politique énergétique globale, intégrée et harmonieuse au moment où une grande partie des moyens qui commandent une telle politique échappe à son contrôle.

L'objet de ce rapport est de présenter quelques réflexions générales sur ces trois questions tout en faisant le point sur les situations énergétiques internationale, canadienne et québécoise ainsi que sur leurs interactions. Une telle mise au point peut éventuellement servir d'introduction à un projet d'étude plus approfondie cherchant à fournir des réponses plus précises aux deux questions suivantes:

1) Dans quelles mesures une modification ou même une reformulation complète de la politique énergétique suivie par le Gouvernement du Québec depuis l'adoption du Livre Blanc de 1978 est-elle nécessaire pour répondre aux changements qui ont eu lieu depuis cette date et à l'évolution probable de la situation au cours des années à venir; et

2) Au cas où une telle reformulation s'avère nécessaire, à partir de quelle problématique d'ensemble, selon quelles modalités concrètes et suivant quelles hypothèses faut-il l'entreprendre, l'élaborer et la mettre en application.

C'est, d'ailleurs, dans ce sens que le présent rapport est considéré par son auteur, qui assume seul et à titre strictement personnel la responsabilité de son contenu, comme étant un rapport préliminaire et introductif. Tout en s'inscrivant, certes, dans le sillage d'un mouvement de réflexion, initié par le Conseil de planification et de développement du Québec (CPDQ) et entretenu par son Comité sur l'Energie, ce rapport cherche moins à défendre une thèse qu'à déblayer le terrain et à fixer des jalons pour un travail plus approfondi concernant les deux sujets que nous venons d'énumérer.

La méthodologie adoptée pour la rédaction de ce texte s'inspire donc directement de la nature même de l'objectif visé qui est de provoquer la discussion beaucoup plus que de défendre une position bien arrêtée. Par conséquent, nous avons évité de multiplier les références bibliographiques, les tableaux statistiques et les développements techniques. Nous avons aussi pris soin d'utiliser un langage qui, tout en se voulant clair et loin du jargon professionnel, ne sacrifie pas la rigueur de la pensée et de la démarche.

Le plan du rapport est simple: avant de reprendre l'analyse, tour à tour, des trois questions que nous avons évoquées tout au début de cette introduction, nous consacrons le chapitre premier à examiner pourquoi le prix du pétrole joue actuellement un rôle directeur dans le système énergétique. Cet examen aidera à comprendre pourquoi "le monde de l'énergie" attache tant d'importance à l'évolution de ce prix (chapitre II). Dans le chapitre III, nous concentrerons notre analyse sur l'objectif de l'autosuffisance pétrolière

du Canada en 1990 et nous tenterons de démontrer pourquoi le Programme Energétique National (PEN) ne favorise pas la réalisation la plus efficace de cet objectif. Sur la base des conclusions dégagées dans les chapitres II et III, le chapitre IV sera consacré à la situation énergétique du Québec où nous analyserons les effets de la politique fédérale sur le Québec ainsi que l'évolution de la situation depuis 1978 pour aboutir, finalement, à dégager les problèmes que confronte le Québec sur le plan énergétique.

CHAPITRE I

ROLE DU PETROLE DANS LA PERIODE DE TRANSITION ENERGETIQUE

En dépit de l'incertitude qui entoure son évolution, le prix du pétrole brut continuera pendant au moins les dix prochaines années à dominer l'évolution de l'ensemble de la situation énergétique non seulement du monde mais aussi de chaque pays pris séparément. La raison de cette domination découle d'un phénomène simple mais fondamental: la place importante qu'occupe le pétrole brut dans le bilan énergétique mondial et dans les bilans énergétiques de presque tous les pays, aussi bien développés qu'en voie de développement.

Certes, depuis 1973, un mouvement se dessine de plus en plus nettement en faveur d'une substitution du pétrole par d'autres sources d'énergie. Mais ce mouvement, de l'avis unanime des observateurs et des experts, prendra encore 15 à 20 ans avant d'arriver à détrôner le pétrole de son rôle de "leader" du secteur énergétique et à condition, justement, que les prix du pétrole évoluent, dans l'intervalle, dans un sens favorable à cette substitution. D'ici là, et pendant toute cette période de "transition énergétique", aucune politique énergétique globale d'aucun pays ne pourra se dispenser de considérer les prix internationaux du pétrole comme l'élément majeur et la variable-clé de tout son édifice.

Pour démontrer cette proposition de base, nous allons analyser dans les lignes qui vont suivre les points suivants: 1) les perspectives énergétiques à l'horizon 2000; 2) les effets des prix pétroliers sur l'offre des substituts et sur les économies d'énergie.

1.1 PERSPECTIVES DE L'ENERGIE EN L'AN 2000

Depuis 1973, au-delà d'une centaine d'études sur les perspectives énergétiques à moyen et long terme ont vu le jour. Il n'est pas question évidemment, dans ce rapport introductif, d'en faire l'analyse exhaustive ni surtout d'ajouter une nouvelle tentative dans ce domaine. L'important, à ce stade de notre travail, est de résumer rapidement les conclusions qui sont partagées par la grande majorité de ces études. S'il doit y avoir erreur dans ces conclusions, elle sera alors l'erreur universelle et partagée de centaines de géologues, d'industriels et d'économistes de par le monde.

Le recours au pétrole

La première de ces conclusions est que le recours massif au pétrole, comme source d'énergie, restera indispensable pour assurer les besoins énergétiques du monde pendant les dix à vingt prochaines années. Dans l'hypothèse d'une croissance économique modérée (3% pour les pays de l'OCDE et les pays en développement), le pétrole continuera d'occuper la première place dans le bilan énergétique mondial en 1990 et probablement aussi en l'an 2000.

En 1990, en effet, 46% de ce bilan (en excluant les pays à économie planifiée) proviendra du pétrole, 21% du charbon, 16% du gaz naturel, 10% du nucléaire et 7% de l'énergie hydraulique. En l'an 2000, le pétrole occupera toujours 33% du bilan, le charbon 23%, le gaz naturel 16%, le nucléaire 19%, l'énergie hydraulique 7% et les énergies nouvelles (solaire, éolienne, biomasse...etc.) 2%.

Ces "bilans projetés" sont fondés sur des estimations de la demande énergétique future calculée à partir des deux hypothèses suivantes:

a) D'abord, une hypothèse sur la relation entre le taux de croissance économique et le taux de croissance énergétique. On sait, en effet, que le rapport historique entre ces deux taux s'établissait, jusqu'en 1973, à environ un (1), c'est-à-dire que chaque un pour cent (1%) de croissance économique exige un pour cent (1%) environ de croissance de la consommation d'énergie. En tablant sur les économies d'énergie et sur l'effet dissuasif des hausses de prix, la plupart des études considèrent que ce rapport doit diminuer à 0.7 ou 0.8. De telle sorte qu'un taux de croissance économique de 3% en termes réels exigera une augmentation de la consommation énergétique de 2.1 à 2.4% annuellement. Supposons que cela soit possible, il demeure évident que plus on "souhaite" un taux de croissance économique élevé, plus on consommera de l'énergie en valeur absolue. Il y a des pays, comme le Japon par exemple, qui considèrent qu'un taux de croissance économique de 6% leur est absolument nécessaire au risque de voir apparaître chez eux des déséquilibres socio-économiques graves. En définitive donc, tout dépend du taux de croissance économique désiré qui, à son tour, découle d'un certain "choix de société" et de la validité du rapport entre ce taux et le taux de consommation énergétique.

b) La deuxième série d'hypothèses a trait à la vitesse attendue de l'introduction des sources substituts sur le marché énergétique. Plusieurs facteurs influencent cette vitesse et déterminent, en fin de compte, l'importance de la part de chaque source d'énergie dans le bilan global. A cet égard, il faut souligner en premier lieu que les sources d'énergie, autres que les hydrocarbures, ne sont pas immédiatement disponibles sur le marché et réclament un délai de 6 à 10 ou même 15 ans pour être produites et livrées, en quantités significatives, sur le marché énergétique. A titre d'exemple seulement, une centrale nucléaire a besoin de 7 à 8 ans comme période de gestation pour produire; même un nouveau champ pétrolifère exigera 6 à 10 ans;

le délai de production de l'énergie solaire est encore indéterminé... etc. Bref, la contrainte majeure à la substitution est le temps: la ressource économique la plus importante en matière énergétique. Certes, le progrès technologique peut raccourcir ce temps mais il faut souligner que ce progrès est lui-même et à son tour un grand consommateur de temps.

En deuxième lieu, les coûts de la plupart des sources substituts sont encore supérieurs au prix du pétrole. Il faut souligner, à cet égard, que plus les contraintes sont nombreuses, plus le coût unitaire des substituts ira en augmentant. Par conséquent, il ne faut pas s'étonner du niveau élevé de ces coûts si l'on exige des énergies alternatives d'être physiquement renouvelables, écologiquement admissibles et géo-politiquement diversifiées.

En troisième lieu, il faut bien noter que, à l'exclusion du gaz naturel, les énergies non pétrolières réclament une adaptation des équipements d'utilisation. Les délais de cette adaptation sont, là aussi, de 5 à 10 ans et nécessitent, également, des investissements très importants.

En quatrième et dernier lieu, les investissements que réclament la production et la mise en marché des sources substituts sont proprement colossaux et posent, par le fait même, un double problème. D'abord, celui de la capacité du système économique de générer ces fonds et du système financier et bancaire de les canaliser; ensuite, le problème des effets perturbateurs, positifs et négatifs, que ces investissements exercent sur les grands équilibres économiques et la capacité de chaque pays, ainsi que de l'économie mondiale, d'absorber ces doses massives d'investissements sans tomber dans une inflation permanente. Les effets conjugués de tous ces facteurs font que les économies de marché (OCDE et pays en développement) auront besoin d'importer quand même en 1990 environ 35 millions de barils par jour pour boucler leur comptabilité énergétique. D'où viendra ce pétrole?

Concentration des réserves pétrolières

Deux phénomènes vont caractériser le problème des réserves pétrolières dans les années à venir: l'un économique et l'autre géographique ou plutôt géo-politique.

Le phénomène économique est que les gisements faciles d'accès et à faible coût de revient se vident à un rythme supérieur aux nouvelles découvertes ayant les mêmes caractéristiques. Ce fait incontestable ne veut pas dire qu'il reste peu de pétrole à découvrir dans le sous-sol terrestre, comme peut en conclure un observateur distrait ou rapide. Ce nouveau phénomène indique seulement que le pétrole "facile" devient de plus en plus rare. Or, pour contrecarrer les effets de la rareté des réserves "faciles", il faut aller chercher le pétrole à des endroits et à des profondeurs insoupçonnés jusqu'ici;ou même,il faut pratiquer systématiquement la méthode de récupération secondaire (et parfois tertiaire) sur les puits existants. Tout cela, évidemment, est possible si la demande pétrolière l'exige, mais tout cela coûte très cher et nécessite de nouvelles techniques d'exploration, de développement et de récupération qui parfois ne sont pas encore complètement au point.

A ce phénomène d'ordre économique,vient s'ajouter une réalité géopolitique de taille: ce qui reste des réserves pétrolières majeures, faciles d'accès et à faible coût de revient,se trouve concentré essentiellement dans les pays de l'OPEP parmi lesquels l'Arabie Saoudite en particulier et les pays du Golfe en général occupent aujourd'hui et occuperont demain une position dominante.

L'Arabie Saoudite bat, en effet, sur la scène pétrolière mondiale, tous les records. Ce pays dispose et de loin des plus importantes réserves prouvées (environ 23% du total mondial et 35% de l'ensemble de l'OPEP). Cette position dominante au niveau des réserves

se retrouve aussi confirmée quand on s'interroge sur les probabilités des découvertes futures. En effet, la plupart des études géologiques démontrent que 50% des réserves potentielles et presque la majorité des gisements super-géants (5 milliards de barils et plus) et géants (500 millions de barils et plus) se trouvent dans la région du Golfe. Ces études prouvent donc largement l'idée assez répandue dans les milieux professionnels que là où se trouvent les gisements les plus importants aujourd'hui,se trouveront aussi les gisements à découvrir dans le futur. Cela donne la juste mesure des découvertes possibles dans d'autres régions du monde (Mexique, Mer du Nord, Alaska...etc) où les coûts d'exploration et d'extraction ainsi que la productibilité des puits sont loin d'être comparables à ceux des pays du Golfe.

Si ces perspectives se vérifient, il serait alors extrêmement important de se demander quels vont être les facteurs qui vont pousser les pays pétroliers de l'OPEP en général et du Golfe en particulier à produire assez de pétrole pour répondre aux besoins des pays consommateurs. Répondre à cette question revient, en réalité, à décrire les risques et les incertitudes qui entourent tout le problème pétrolier et qui ne cessent d'influencer le comportement tant des pays producteurs que des pays consommateurs. Les risques sont essentiellement politiques et les incertitudes touchent plus particulièrement l'évolution des prix pétroliers. Nous allons examiner ces deux points successivement.

Risques politiques et sécurité des approvisionnements

Le fait que les réserves pétrolières, d'aujourd'hui et de demain, soient concentrées dans quelques pays à faible population et à faible niveau d'industrialisation, donc à faible puissance militaro-économique, pose en soi un problème politique. D'abord, parce que ce

"hasard géographique" ne pouvait manquer de susciter la convoitise et les interventions des grandes puissances pour assurer leurs approvisionnements d'une matière aussi stratégique que le pétrole. Ensuite, parce que le pays en question -incapable de se défendre par ses propres moyens- est obligé, bon gré mal gré, de choisir des alliés pour se protéger, donc de participer activement à la politique internationale. Dans ces conditions, il aurait été impossible, même à un pays comme la Suisse par exemple, de continuer sa politique de neutralité si son sous-sol était aussi riche en pétrole que l'Arabie Saoudite.

Pour compliquer encore plus la situation, l'Arabie Saoudite et les pays du Golfe se trouvent malheureusement au centre d'une région traversée en permanence par des tempêtes politiques graves. En plus du conflit Israëlo-Arabo-Palestinien qui perdure depuis maintenant une trentaine d'années, des conflits sporadiques inter-arabes (entre les radicaux et les modérés), des conflits régionaux (Irak-Iran), des conflits religieux (la montée de l'Islam, la guerre au Liban) ... etc. secouent périodiquement toute la "région du pétrole". Cette instabilité chronique ne laisse pas de présenter des risques toujours possibles à la sécurité des approvisionnements des pays consommateurs. Les menaces à cette sécurité peuvent prendre trois formes qui, toutes les trois, débouchent sur une diminution du flux des approvisionnements. Ces trois formes sont l'embargo, la baisse volontaire de la production pour des raisons politiques et la destruction des champs et des installations pétrolifères, suite à des actes de sabotage ou à un état de guerre (exemple: l'Iran et l'Irak).

Tant que les motifs de tous ces conflits demeurent et que des solutions pacifiques acceptables par toutes les parties ne sont pas trouvées, la situation restera potentiellement explosive. Pour les dix prochaines années, le problème de la sécurité des approvisionnements continuera donc de se poser. Dans ce contexte, la question qui se pose à chaque pays importateur net de pétrole est de déterminer le prix maximum qu'il consent à payer pour atteindre

une sécurité raisonnable de ces approvisionnements. Ce prix varie beaucoup selon la situation énergétique, réelle et potentielle, de chaque pays ainsi que de son contexte politique et économique propre. Par conséquent, il ne saurait y avoir, à cet égard, une recette générale applicable partout. Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion d'évoquer ce problème dans le cas canadien spécifiquement en parlant du coût de l'autosuffisance énergétique.

1.2 INCERTITUDE DES PRIX PETROLIERS ET POLITIQUE ENERGETIQUE

Les perspectives énergétiques, dont nous venons de résumer les grandes lignes, dépendent en dernier ressort de l'évolution des prix pétroliers. En l'absence d'un marché à terme du pétrole brut ou d'un accord entre les pays producteurs et les pays consommateurs sur une formule d'indexation, l'évolution de ces prix demeure incertaine. Cette incertitude constitue le point faible, par définition, de toute perspective énergétique parce qu'elle affecte d'une manière directe les deux composantes essentielles de toute perspective énergétique, à savoir: la substitution du pétrole par les autres sources d'énergie (aspect offre) et les économies d'énergie (aspect demande).

Prix et substitution

Les effets de l'incertitude des prix pétroliers futurs sur l'offre énergétique peuvent se ramener aux points suivants:

a) En premier lieu, la décision même d'investir aujourd'hui dans les sources substituts dépend dans une large mesure des prix pétroliers actuels et surtout de l'évolution de ces prix dans le moyen et le long terme. Car à l'encontre du principe économique général, les investissements dans les grands projets énergétiques, comme d'ailleurs dans

presque tous les grands projets, ne se font pas à la marge mais bien en une seule fois étant donné le caractère d'indivisibilité technique de ces projets (on ne construit pas, en effet, le quart ou la moitié d'un barrage!). Autrement dit, la construction d'une centrale nucléaire par exemple ne peut se découper en tranches successives dont la réalisation de chaque tranche se fera au fur et à mesure de l'augmentation des prix des énergies concurrentes. Bien au contraire, la décision d'investir (ou de ne pas investir), dépend directement des prix relatifs d'aujourd'hui et surtout des anticipations des prix relatifs de demain. Une fois la décision d'investir prise, il ne peut plus y avoir de recul sauf à accepter d'assumer des pertes.

b) D'où, en deuxième lieu, l'hésitation et même le renoncement des entreprises privées à investir des sommes importantes à moyen et long terme sans avoir, au préalable, une certaine assurance sur la rentabilité de ces investissements. Or, cette rentabilité est directement liée aux prix futurs du pétrole. Tant que ce prix demeure inconnu ou que son niveau n'est pas suffisamment élevé, il serait peu probable de voir les entreprises privées se départir de leur réserve et s'engager activement dans la prospection, le développement et la production des énergies alternatives.

c) Il faut souligner, en troisième lieu, que le remplacement des entreprises privées par des entreprises étatiques ne règle pas du tout le problème du risque qu'entretient l'incertitude au sujet des prix futurs du pétrole. Supposons, en effet, que l'Etat, ou les entreprises para-étatiques, accepte d'assumer le risque que refusent d'endosser les entreprises privées. Le résultat direct d'une telle hypothèse est de faire supporter le risque, en dernier lieu, par l'ensemble de la collectivité nationale, d'aujourd'hui et de demain, sans pour autant le faire supprimer ou même le faire diminuer. Cela reviendrait, en fait, à nationaliser le risque et à privatiser le profit.

d) Quatrièmement, l'incertitude sur les prix futurs empêche les pays producteurs de pétrole eux-mêmes de programmer leur production, c'est-à-dire le rythme d'épuisement de leurs gisements, d'une manière rationnelle et plus ou moins prévisible dans le temps. Cette difficulté dans la programmation de la production est, en elle-même, une source supplémentaire de perturbations sur le marché qui vient renforcer encore plus la dépendance du niveau de la production envers des facteurs soit conjoncturels, soit extra-économiques, soit les deux. C'est la situation qui sévit, en réalité, depuis une dizaine d'années rendant ainsi le marché pétrolier excessivement sensible et par conséquent excessivement aléatoire et dangereux.

e) Il faut bien souligner, en cinquième et dernier lieu, que l'incertitude sur les prix futurs du pétrole est beaucoup plus responsable de tensions inflationnistes que les hausses périodiques réelles de ces prix. En effet, on connaît maintenant très bien le rôle que jouent les attentes ou les anticipations inflationnistes dans l'entretien du niveau élevé de l'inflation courante. Etant donné la nature stratégique et centrale du pétrole dans l'ensemble de la production nationale, les anticipations à la hausse de son prix futur alimentent, selon un processus de fuite en avant bien connu, l'ensemble du mouvement inflationniste et agissent ainsi directement sur le niveau des coûts des sources substituts.

En résumé, donc, tant du côté de l'offre pétrolière que de l'offre des énergies substituts, l'incertitude sur les prix du pétrole introduit dans le marché énergétique global des perturbations telles que toute politique énergétique doit être suffisamment souple pour en tenir compte.

Prix et économies d'énergie

Beaucoup d'idées reçues, souvent fausses d'ailleurs, sont véhiculées au sujet des économies d'énergie depuis que ce thème est devenu à la mode avec la crise du pétrole. Pour les uns, économiser l'énergie veut dire "faire plus avec moins". Pour les autres, cela veut dire l'abandon de la société de consommation pour un "monde écologique". Dans les deux cas, on compte souvent sur l'altruisme des individus, sur leur sens civique ou sur leur "réceptivité naturelle" aux messages que leur véhicule la publicité en l'exhortant à faire attention à leur consommation d'énergie.

Pourtant, il suffit de s'entendre sur une définition plus précise des économies d'énergie pour voir émerger directement le moyen le plus adéquat pour les réaliser. Si, en effet, on accepte qu'économiser l'énergie veut tout simplement dire l'utiliser plus efficacement, donc sans gaspillage, il devient évident que le moyen le plus puissant et le plus direct pour atteindre cet objectif est le prix.

C'est à partir de ce clignotant que les consommateurs décident, en dernier lieu et après avoir reçu et digéré toutes sortes d'autres informations, du niveau de leur consommation énergétique et de la composition, par forme d'énergie, de cette consommation. Etant donné que les produits pétroliers occupent actuellement une place prépondérante sur le marché énergétique, la hausse de leurs prix agira comme facteur à la baisse non seulement du niveau de leur consommation propre mais du niveau de la consommation énergétique globale.

Il est vrai que dans le court terme, la réaction des consommateurs à une hausse des prix pétroliers peut être faible (faible élasticité) étant donné les contraintes technologiques et les contraintes des habitudes, mais dans le moyen et long terme cette élasticité finira par augmenter à condition que l'évolution des prix continue d'être ascendante.

Par contre, si la tendance des prix futurs est incertaine, le consommateur sera réticent à changer ses habitudes de consommation. D'autant plus que ce changement lui coûtera nécessairement quelque chose: soit une diminution relative de son confort en substituant le travail à l'énergie (aller à pied au lieu de prendre la voiture); soit des investissements supplémentaires dont il n'est pas sûr à l'avance de leur rentabilité future si les prix pétroliers baissent (calfeutrage et isolation des maisons).

Ce rappel du rôle décisif des prix pétroliers, tant sur le plan de la substitution que sur le plan des économies d'énergie, nous paraît d'autant plus important que la politique canadienne, comme nous allons le voir, prête le flan aux critiques sur ce point.

Si les prix pétroliers sont d'une telle importance, il convient donc de se demander qu'elle va être, au moins, la tendance de leur évolution dans les dix prochaines années. C'est l'objet du chapitre qui va suivre.

CHAPITRE II

OU VA LE PRIX DU PETROLE?

Un exemple concret de l'incertitude qui entoure l'évolution des prix pétroliers se déroule actuellement sous nos yeux et donne lieu à des diagnostics et à des prédictions aussi multiples que divergentes.

En effet, après une hausse continue et vigoureuse des prix durant les deux années 1979 et 1980, un mouvement timide de recul fut enregistré sur le "marché libre" de Rotterdam au début du deuxième semestre de 1981. Ce mouvement a pris de l'ampleur dans les premiers mois de 1982 entraînant un écart d'environ 6$ à 7$/bl entre le prix de référence officiel de l'OPEP (Marker Crude - Arabian Light 34° API) fixé à 34$/bl et le prix du même pétrole qui varie actuellement entre 27$ - 28$/bl sur le marché de Rotterdam. Pour les "bruts" africains (Nigéria, Algérie, Libye), la chute est encore plus prononcée.

Cette dégringolade dans les prix de presque toutes les variétés de pétrole sur le "marché libre" n'a pas fini de stimuler les tentatives d'explication et de prédiction tout en semant le trouble dans l'esprit des "décideurs" de la politique énergétique, tant des pays consommateurs que des pays producteurs.

Pour les premiers, la baisse des prix -si elle se confirme et si elle perdure- ne manquera certainement pas d'exercer un effet gravement perturbateur sur l'ensemble de leurs politiques énergétiques, fondées principalement sur l'hypothèse d'un accroissement continu des prix durant au moins toute la décennie '80. Pour les pays de l'OPEP, leur situation peut devenir très difficile si le marché pétrolier continue de se rétrécir, car la cohésion et la stabilité de leur organisme seront alors mises à rude épreuve.

Il s'avère donc plus important que jamais de se pencher sur la question de l'évolution future des prix pétroliers, au moins pour tenter de dégager ce que l'on appelle les "tendances lourdes" dans cette évolution. Sans prétendre trancher le débat et prédire d'une manière catégorique l'évolution de ces prix (qui, vraiment, pourrait le faire?), le scénario que nous proposons au terme de ce chapitre se veut seulement comme une sorte d'aboutissement de notre examen des facteurs qui influencent cette évolution.

Pour clarifier, autant que possible, un sujet d'une telle complexité, nous commencerons d'abord par faire l'autopsie d'une décennie d'évolution des prix pétroliers afin d'en dégager les caractéristiques majeures. Nous examinerons, ensuite, le phénomène de la baisse considérable de la demande pétrolière, enregistrée depuis deux ans, en essayant de voir quelle est la part des facteurs structurels et des facteurs conjoncturels dans le retournement actuel du marché. Nous terminerons par la description d'un scénario possible de l'évolution des prix fondé, d'une part, sur l'analyse que nous aurons faite de la demande et, d'autre part, sur le comportement possible des pays de l'OPEP.

Il convient de souligner, dès le départ, que notre approche de l'ensemble de la question des prix sera fondée principalement sur l'observation du comportement des deux plus importants acteurs de la scène pétrolière: les Etats-Unis, le plus gros consommateur de pétrole au monde, et l'Arabie Saoudite, le plus gros producteur. Sans omettre de tenir compte du "jeu" des autres acteurs, l'accent sera plutôt mis sur la politique de ces deux pays tant pour expliquer le passé que pour prévoir quelque peu l'avenir.

2.1 AUTOPSIE D'UNE DECENNIE

En observant le déroulement des événements qui se sont succédés depuis 1973, on a décelé la succession de trois phases dans l'évolution des prix pétroliers. Une phase de hausse importante (1973-74)

suivie d'une phase relativement prolongée de gel des prix (1974-78) à laquelle succède une nouvelle explosion (1979-80).

Cette succession de phases, que d'aucuns appellent déjà "le cycle pétrolier", pousse quelques observateurs à conclure que nous sommes rentrés, depuis la fin de 1981 et surtout depuis le début de 1982, dans une phase de stabilisation ou de gel des prix identiques à celle que nous avons vécue entre 1974 et 1978 et que cette phase débouchera, une fois de plus, sur une troisième explosion des prix, probablement en 1983-84.

Pour vérifier la pertinence d'une telle analyse, il convient de dégager rapidement les caractéristiques majeures de ce "cycle pétrolier" avant de se demander, dans la section suivante, si et dans quelles mesures les événements présents ne peuvent être interprétés, au contraire, comme un "nouveau tournant" conduisant plutôt vers d'autres perspectives.

Le cycle pétrolier

Il suffit d'examiner le tableau I pour constater que les prix pétroliers, représentés par le prix du "Marker Crude", ont effectivement connu depuis 1973 une évolution en trois phases successives. Dans la première phase, de 1973 à 1974, les prix ont augmenté d'une manière importante allant en moyenne de 2.63$/bl en 1973 à environ 9.56$/bl en 1974. Cette première phase fut suivie par une deuxième, qui a duré tout au long de la période 1974 à 1978, pendant laquelle les prix nominaux ont subi un gel relatif les faisant osciller autour de 12$/bl et entraînant, par le fait même, une baisse de leur niveau en termes réels. Au cours de la troisième et dernière phase du "cycle", qui a duré du début 1979 jusqu'au premier semestre 1981, les prix pétroliers ont enregistré une nouvelle explosion qui s'est déroulée en deux temps: d'abord en 1979, où ils ont atteint une moyenne de

Tableau 1

DEMANDE ET OFFRE MONDIALES DU PETROLE (1973-1982)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
1. Demande mondiale de pétrole brut (en millions de barils/jour (1)	47.80	46.25	45.13	48.07	49.48	51.01	52.00	49.6	47.0	(45.5)
2. Offre mondiale de pétrole brut (en millions de barils/jour (1)										
- non-OPEP	17.34	16.87	16.70	16.73	18.05	19.17	20.38	22.3	23.0	(23.5)
- OPEP	31.00	30.73	27.15	30.73	31.27	29.80	30.92	26.87	23.2	(22.0)
3. Capacité de production utilisée de l'OPEP (en %)	-	82	72	80	82	78	77	78	64	(60)
4. Capacité de production utilisée de l'Arabie Saoudite (en %)	-	82	65	72	78	70	88	90	88	(?)
5. Prix annuel moyen du "Marker Crude" 34° API ($/baril) (2)	2.63	9.56	10.46	11.51	12.40	12.70	17.84	28.92	32.42	(?)
6. Prix annuel moyen spot du "Mideast Light Crude" 34° API ($/baril) (2)	2.80	11.00	10.43	11.63	12.56	13.00	29.19	35.19	33.88	(?)
7. Taux de croissance économique des pays de l'OCDE en % de l'année précédente (3)	6.3	-0.1	-1.00	5.2	3.7	3.7	3.5	1.3	1.25	(2.00)
8. Taux annuel moyen de l'inflation des pays de l'OCDE (en %) (3)	7.9	13.6	11.4	8.6	8.7	8.0	9.8	12.9	10.8	(10)
9. Surplus financiers des pays de l'OPEP (en milliards de $ US) (4)	-	71.0	35.50	39.60	30.0	-2.00	64.00	104.00	73.30	(51.00)

* Moyennes de diverses prédictions

Sources: 1) Pour la demande et l'offre mondiales, BP Statistical Review of the World Oil Industry (1979); OPEC Annual Statistical Bulletin (1979) et OPEC Annual Report (1980); Bulletin Analytique Pétrolier, no 761, 25 janvier 1982.

2) La moyenne annuelle des prix est calculée à partir des données du Petroleum Intelligence Weekly et du Petroleum Economist (divers numéros).

3) Pour le taux de croissance économique et le taux d'inflation, Perspectives Economiques de l'OCDE (divers numéros).

4) Pour les surplus financiers de l'OPEP, Petroleum Economist, vol. XLVIII, no 6, 1981.

17.84$/bl et ensuite en 1980 où ils se sont élevés jusqu'à un niveau de 28.92$/bl en moyenne.

Un ensemble de phénomènes économiques et énergétiques ont accompagné le déroulement du "cycle pétrolier" dans ces trois phases et qu'il est possible de résumer comme suit:

Premièrement, et en dépit des prévisions alarmistes de l'époque, l'ajustement des économies industrialisées au premier choc pétrolier de 1973 et 1974 s'est réalisé d'une manière apparemment satisfaisante. En effet, après une année de récession (1975), le taux de croissance moyen du PNB de l'ensemble des pays de l'OCDE avait retrouvé un sommet inégalé depuis plusieurs années (5.6% en 1976) et s'est ensuite maintenu à environ 3.7% en 1977 et 1978. Cette performance est d'autant plus à signaler que le taux moyen de l'inflation qui l'avait accompagné était relativement modéré (8.3% en moyenne).

Deuxièmement, la reprise rapide de l'activité économique mondiale, après le déclin passager de 1975, s'est immédiatement répercutée sur le niveau de la demande pétrolière qui passe d'environ 45 MBJ (millions de barils/jour) en 1975 (niveau le plus bas de toute la décennie '70) à 48.7 MBJ en 1976 et à un niveau record de 52 MBJ en 1979. Ce redémarrage rapide de la consommation pétrolière avait, à l'époque, fait croire que les ajustements énergétiques (économies d'énergie et substitution) s'effectuaient lentement et, de tout manière, marginalement.

Troisièmement, et contre toute attente de la part du supposé "cartel" de l'OPEP qui, comme tout cartel, aurait dû en principe réduire l'offre pour faire monter les prix, nous avons assisté plutôt à une explosion, rarement atteinte auparavant, de la production des pays producteurs. Le niveau de cette production se situait en moyenne à 75-80% de la capacité productrice de l'ensemble de ces pays avec des pourcentages records pour l'Arabie Saoudite à partir de 1979. Le

maintien de la production à un niveau aussi élevé, ce qui avait permis le gel des prix pendant toute la période 1974-78, signale un comportement à prime abord paradoxal et exige une explication satisfaisante.

Quatrièmement, le prix moyen du pétrole sur le "marché libre" de Rotterdam était, sauf pour 1975, systématiquement en dessus de la moyenne du prix officiel. L'écart entre la moyenne de ces deux prix atteignait environ 0.30-0.50/bl en moyenne annuelle, sauf pour 1978 et 1980 où cet écart a connu des niveaux importants (11.35$/bl en 1979 et 6.27$/bl en 1980).

Cinquièmement, sous l'effet de la politique de gel des prix, les surplus financiers des pays producteurs continuaient à fondre d'année en année à tel point que, pour l'ensemble des pays de l'OPEP, un déficit de 2 milliards de dollars avait été enregistré en 1978 après des surplus atteignant 71 milliards de dollars en 1974. La détérioration continue de la situation financière de ces pays, tout en augmentant leurs frustrations et leurs ressentiments, a sans doute préparé le terrain aux explosions des prix qui devaient suivre.

Face à la description que nous venons de fournir sur le déroulement du "cycle pétrolier" et face aux effets directs qu'il a exercés, deux questions se posent: 1) Comment s'est effectué l'ajustement au "premier choc" pétrolier et comment expliquer la remontée importante de la demande en dépit du quadruplement du niveau des prix? et 2) Comment expliquer le comportement apparemment paradoxal des pays de l'OPEP? Les deux sections qui vont suivre tenteront d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations.

Des ajustements contradictoires

La hausse des prix de 1973-74 avait, en réalité, suscité deux réactions contradictoires: celle des pays européens et du Japon, d'une part, et celle des Etats-Unis, d'autre part. Etant donné que ce dernier pays est le plus important consommateur de pétrole au monde, sa réaction négative au "premier choc" pétrolier avait entraîné une quasi-neutralisation, sur le plan mondial, des effets des politiques d'économies d'énergie et de substitution suivies par les Européens et les Japonais.

A) Sur le plan énergétique, tout d'abord, le Japon et les pays européens ont, en général, presque intégralement et immédiatement répercuté la hausse des prix pétroliers sur leurs économies nationales. Il s'en est suivi, entre 1973-78, une baisse importante de la consommation pétrolière de la plupart d'entre eux: -3% au Japon, -7.8% en Italie, -8% aux Pays-Bas, -9.5% en Allemagne, -11.5% en Belgique, -12.3% en France et -18.7% au Royaume-Uni. Quand on sait que, dans la plupart des cas, ces baisses de la consommation pétrolière étaient accompagnées, sauf en 1974 et 1975, d'une augmentation du taux de la croissance économique, force est de conclure qu'il y a effectivement eu, de la part des Européens et des Japonais, des efforts véritables et réels dans le sens des économies d'énergie et/ou de la substitution interénergétique.

Tel ne fut pas le cas cependant des Etats-Unis qui, au lieu de baisser leur consommation, n'ont fait que la hausser à un taux voisinant 7.6% entre 1973-1978. Cette hausse a entraîné une augmentation sensible du pourcentage des importations par rapport à la consommation totale qui passe de 38% en 1973 à environ 52% en 1978. Ainsi, au lieu de "l'indépendance énergétique" tant de fois proclamée comme objectif prioritaire, les Etats-Unis ont, en fait, augmenté leur dépendance d'abord du pétrole comme source énergétique et, ensuite, des producteurs étrangers (surtout l'Arabie Saoudite).

La cause principale de ces résultats décevants est, sans conteste, la politique américaine de réglementation des prix pétroliers et gaziers qui maintenait leur niveau interne en dessous du prix international. Loin d'être incitative sur le plan des économies d'énergie, cette politique constituait, en même temps, une contrainte à la substitution du pétrole étranger par la production pétrolière nationale qui n'a, d'ailleurs, cessé de diminuer durant toute la période 1973-78.

En somme, et pour nous résumer sur ce point, on peut dire que presque tout ce que l'Europe et le Japon "économisaient" comme pétrole servait pratiquement à accroître la consommation américaine, de telle sorte que l'effet de ces "économies" sur le niveau de la demande mondiale était marginal sinon nul.

B) Sur le plan économique et financier, ensuite, seuls le Japon et l'Allemagne occidentale avaient accepté de faire des sacrifices réels pour payer la facture pétrolière, tandis que les autres pays de l'OCDE, Etats-Unis en tête, se sont "acquittés" de leurs achats pétroliers par un déficit de leurs balances de paiements, ce qui n'a pas tardé à se répercuter sur la valeur de leurs monnaies sur le marché des devises.

Pour le dollar, monnaie de facturation et de paiement du pétrole, la baisse de sa valeur n'avait pas manqué de produire deux effets combinés: d'une part, une incitation à augmenter les achats du pétrole pour profiter ainsi de la prime de dévaluation du dollar et, d'autre part, l'érosion du pouvoir d'achat des pays de l'OPEP qui, impuissants, se rendaient de plus en plus compte qu'ils sont payés en "monnaie de singe".

Comportement de l'Arabie Saoudite

La réaction américaine à la hausse de 1973-74, que nous venons de résumer, ne pouvait en réalité durer sans un comportement "conciliant" et "modéré" de la part de l'Arabie Saoudite: premier producteur et premier exportateur des pays de l'OPEP.

Plusieurs raisons ont poussé, en effet, l'Arabie Saoudite, à adopter ce comportement et à défendre pendant quatre années consécutives le gel des prix par des augmentations significatives de sa production pour "équilibrer" le marché. Des raisons économiques propres, d'abord, étant donné que l'importance des réserves pétrolières de ce pays, par rapport à la capacité d'absorption interne de capitaux de son économie, lui dicte de pratiquer une politique d'étalement de la hausse des prix sur une période plus longue que celle des pays à faibles réserves et à forte capacité d'absorption (Algérie, Vénézuela, Indonésie, Nigéria...etc.). Des raisons touchant l'équilibre économique mondial, ensuite, parce que dans l'optique saoudienne une pause était nécessaire pour permettre à l'économie mondiale de reprendre son souffle après la hausse de 1973-74. Ce souci était d'autant plus agissant que l'Arabie Saoudite était devenue non seulement un producteur de pétrole mais aussi un financier et un banquier soucieux de la santé économique des pays dans lesquels elle place ou investit ses "surplus financiers". Des raisons politiques, enfin, car ce pays espérait qu'une modération sur le plan des prix du pétrole pourrait inciter les Etats-Unis à adopter une politique plus équilibrée dans le conflit arabo-israëlo-palestinien qui continue à empoisonner tout le Moyen-Orient depuis une quarantaine d'années.

Les autres pays de l'OPEP ne pouvaient, ni collectivement et encore moins individuellement, contrecarrer durablement la politique saoudienne d'augmentation de la production. D'abord, parce que la part du marché que chacun d'eux occupe est de loin inférieure à celle de l'Arabie Saoudite. Ensuite, parce que la plupart d'entre eux sont presque totalement tributaires de leurs recettes pétrolières annuelles pour

faire fonctionner leurs économies. En résumé donc, si pour augmenter les prix il fallait diminuer la production, seule l'Arabie Saoudite pouvait le faire d'une manière efficace et crédible. Or, pour les raisons que nous venons d'évoquer, ce pays refusait de suivre cette voie. Cette politique de l'Arabie Saoudite avait fini par créer tellement de frustrations et de ressentiments parmi les autres membres de l'OPEP que les événements politiques (révolution en Iran et guerre entre l'Irak et l'Iran) allaient être mis à profit, sinon exploités, pour récupérer le terrain perdu pendant toute la période 1974-78.

Le "deuxième choc" pétrolier

En 1979, ce sont donc les événements politiques qui se chargèrent de réduire l'offre pétrolière en laissant à la panique et aux spéculations d'en amplifier les effets. Ainsi l'Iran, deuxième producteur de l'OPEP avec 5.20 MBJ de production en 1978, a vu son niveau chuté à 3 MBJ en 1979 et à moins de 1.5 MBJ en moyenne en 1980. Le "marché spot" a directement réagi en faisant monter les prix de 13$/bl en 1978 à 29.19$/bl en 1979.

Malgré la volonté manifestée de l'Arabie Saoudite de contrecarrer ce mouvement en augmentant sa production de plus de 1 MBJ et malgré l'augmentation de la production irakienne d'une quantité équivalente, la hausse du prix officiel paraissait inéluctable tellement l'écart qui le séparait du "prix spot" était grand: 12.70$/bl pour le premier au moment où le second était à 29.19$/bl. La riposte combinée de l'Arabie Saoudite et de l'Irak n'avait réussi qu'à contenir seulement la hausse du prix officiel qui passe à 17.84$/bl en 1979.

Mais la guerre entre l'Irak et l'Iran en 1980 allait battre en brèche cette politique de modération. D'abord, parce que l'Irak lui-même allait être obligé de réduire, à son tour, sa production qui passe de 3.50 MBJ en 1979, à 2.70 MBJ en 1980 et à seulement 0.9 MBJ

en 1981. Ensuite, parce que la situation iranienne ne faisait que se détériorer, conduisant ce pays pendant quelques mois à arrêter presque complètement sa production. En dépit du fait que l'Arabie Saoudite s'était portée, encore une fois, à la défense des prix en haussant sa production presque jusqu'au niveau de sa pleine capacité (10.5 MBJ), la demande sur le marché était toujours soutenue, alimentée sans doute par le désir des pays industrialisés de porter au maximum leurs stocks stratégiques en prévision de toute éventualité. Encore une fois, le "prix spot" avait donné le signal de la hausse en portant son niveau à 35.19$/bl en 1980. Quant au prix officiel, il s'est élevé en un an de 17.84$/bl à 28.92$/bl.

2.2 LE RETOURNEMENT DU MARCHE: CONJONCTUREL OU STRUCTUREL?

Les conséquences directes de la tempête qui souffla sur le marché pétrolier durant les deux années 1979 et 1980, combinées à l'émergence de plusieurs facteurs qui étaient absents ou négligeables jusque là, nous poussent à croire que nous ne nous trouvons pas aujourd'hui devant une répétition d'un "cycle pétrolier" analogue à celui des années '70. Plus probablement, nous sommes engagés dans un "tournant" qui entraîne déjà et qui entraînera de plus en plus des modifications structurelles du marché pétrolier. Ces modifications ne manqueront certainement pas d'avoir des répercussions importantes sur l'ensemble du marché énergétique.

Après avoir enregistré les conséquences directes du "deuxième choc" pétrolier tout en les comparant aux conséquences du "premier choc", nous examinerons les rôles respectifs des facteurs conjoncturels et structurels qui entraînent la baisse considérable de la demande pétrolière globale depuis 1980.

Les conséquences directes

Nous pouvons résumer les conséquences directes du "deuxième choc" pétrolier par les points suivants:

Premièrement, à l'inverse de la situation de la décennie '70 où la demande pétrolière avait repris de plus belle après une baisse éphémère en 1975, tout indique, depuis 1980, que cette demande est aujourd'hui engagée sur une pente descendante. Les estimations pour 1982 confirment parfaitement cette tendance.

Deuxièmement, le taux de croissance des pays de l'OCDE n'arrive pas à remonter la pente puisqu'il s'est maintenu en 1980-81 à une moyenne de 1.25% et que les estimations pour 1982 ne dépassent guère 2% dans l'hypothèse la plus optimiste. Plus grave encore, cette récession prolongée arrive difficilement à venir à bout de l'inflation qui, malgré une légère baisse en 1981, reste encore supérieure aux taux moyens des années 1976-78.

Troisièmement, l'offre de l'OPEP a diminué drastiquement entre 1979 et 1981 (d'environ 8 MBJ) et les estimations pour 1982 confirment cette tendance. Cette diminution contraste clairement avec la période 1974-78 où la production de l'OPEP était maintenue en permanence presque au niveau de la pleine capacité de production.

Quatrièmement, l'offre des pays producteurs non-OPEP connaît, quant à elle, une augmentation notable au moment où elle n'a progressé que modérément durant la période 1974-78. Il y a là un phénomène de repartage du marché qu'il faut tout de suite signaler quitte à y revenir ultérieurement pour l'expliquer.

Cinquièmement, les surplus financiers de l'ensemble de l'OPEP, après avoir retrouvé leurs niveaux des "années fastes" (avec 64 milliards de dollars en 1979 et 104 milliards de dollars en 1980),

amorcent, depuis lors, un sérieux déclin. En 1981, ces "surplus" étaient de 73.3 milliards de dollars et ils seront, selon une estimation moyenne calculée à partir de diverses sources, de 51 milliards de dollars en 1982. Comme toujours, ces moyennes cachent des situations différentes dont la plus dramatique est celle du Nigéria.

Sixièmement, le phénomène qui, actuellement, domine tous les autres, est que les prix pétroliers sur le "marché libre" continuent, depuis le début de 1982, leur érosion en dépit des coupures volontaires de la production pratiquée par quelques pays de l'OPEP et surtout par l'Arabie Saoudite. Il y a là un phénomène vraiment nouveau, car depuis les dix dernières années c'est pratiquement la première fois que les "prix spot" se situent à un niveau aussi bas par rapport aux prix officiels.

Mais, au-delà de ces conséquences directes et en dépit de leurs divergences avec celles enregistrées dans les périodes précédentes, la question principale demeure la suivante: Est-ce que ces résultats indiquent une "tendance forte" ou doit-on les considérer comme un simple accident de parcours? Est-ce que la demande (et les prix) ne finira pas par trouver leur tendance passée, une fois la récession oubliée et la reprise bien amorcée?

Les facteurs suivants doivent être pris en considération dans une tentative de réponse à ces questions.

La consommation américaine

Après un niveau record en 1978 d'environ 19 MBJ, la consommation pétrolière des Etats-Unis n'a fait que fléchir année après année. En 1982, la consommation devrait être limitée à 15.5 MBJ

accusant ainsi une baisse d'environ 500.000 b/j par rapport à la consommation de 1981. Cette baisse, d'environ 3 MBJ entre 1979-1980, de la consommation américaine constitue 60% environ de la baisse totale de la demande mondiale enregistrée à la même période. Ce pourcentage indique clairement, s'il en est besoin, la place centrale qu'occupe la consommation américaine sur le marché pétrolier international.

Plusieurs facteurs sont responsables de cette baisse, mais le plus important et le plus permanent c'est la libéralisation complète des prix pétroliers internes par le Président Reagan. En effet, après plusieurs années d'une politique de réglementation de ces prix sous les administrations des présidents Nixon et Carter, les économies d'énergie tant vantées par la publicité officielle tardaient toujours à se concrétiser. Nous avons même fait remarquer précédemment qu'au moment où le Japon et l'Europe réduisaient leur consommation, les Etats-Unis l'augmentaient. Depuis 1979, et à la faveur des hausses successives des prix internes pour rejoindre le prix international, ce pays a sérieusement amorcé la phase d'ajustement énergétique qu'il avait reportée d'année en année depuis 1973. Nous considérons que ces ajustements vont contribuer à produire leurs effets sur le niveau ainsi que sur la composition de la consommmation énergétique américaine, même après la reprise économique. Autrement dit, à l'instar de l'Europe et du Japon qui, dans les années '70, avaient réduit leur consommation tout en réalisant des niveaux relativement élevés de croissance, les Etats-Unis se sont décidés depuis trois ans à faire la même chose et ont adopté les moyens nécessaires pour y arriver.

Il faut bien souligner que cette politique de libéralisation s'inscrit dans un plan d'ensemble (Securing Americas' Energy Future) que le Président Reagan a publié en été 1981 et qui vient bouleverser toute la conception et les méthodes de la politique énergétique américaine qui prévalaient sous les administrations précédentes. Cette conception repose sur le principe du "marché libre" et sur la conviction que les prix

que ce marché secrétera suffiraient pour agir comme stimulant (ou comme frein) à un développement harmonieux de l'ensemble du secteur énergétique américain. Par conséquent, la compression des importations pétrolières à n'importe quel coût pour réaliser "l'indépendance énergétique" n'est plus considérée comme le moyen le plus adéquat pour réaliser cet objectif. Bien plus, l'objectif lui-même n'est plus considéré comme un objectif prioritaire qu'il faut atteindre à n'importe quel prix.

Il est certainement trop tôt pour porter un jugement définitif sur cette politique, d'autant plus que son application coïncide avec une récession profonde de l'économie américaine. De telle sorte qu'il est très difficile, pour le moment, de préciser quantitativement qu'elle serait la part respective de la récession et de la libéralisation des prix dans la baisse de la consommation. Il reste, toutefois, que les effets de la libéralisation des prix sur le niveau de la consommation sont déjà réels et qu'ils le demeureront certainement après la reprise économique.

Les réactions de Rotterdam

Même si tout le monde s'entend pour voir dans les réactions du marché de Rotterdam un facteur essentiellement conjoncturel, il y a lieu de souligner l'émergence, au sein de ce marché, d'un facteur structurel qui va jouer un certain rôle dans les années à venir.

A) Les deux facteurs conjoncturels sur ce marché sont: les mouvements de stocks et les spéculations qui suivent généralement les perturbations politiques. Ces deux facteurs sont, généralement, reliés et s'influencent mutuellement. Ils expliquent, dans une certaine mesure, le dérapage des prix constaté depuis quelques mois comme ils expliquent leurs flambées démesurées sur ce marché en 1973-74 et en 1979-80. Toutefois, ce marché ne peut créer du néant les baisses ou les hausses de

tension même s'il les amplifie sans aucun doute. C'est le cas qui prévaut aujourd'hui.

En effet, un ensemble de facteurs poussent les compagnies à se défaire d'une partie de leurs stocks accumulés pendant les années de panique 1979 et 1980 entraînant, par le fait même, des pressions à la baisse des prix. Ces facteurs sont: 1) la baisse de la demande et les perspectives convergentes d'une persistance de cette baisse pour les mois à venir; 2) les charges financières énormes pour maintenir les stocks à un niveau jamais atteint d'autant plus que les taux d'intérêts battent tous les records; 3) le sentiment diffus que les prix officiels seront certainement gelés au moins à court terme,ce qui signifie qu'ils vont baisser en termes réels d'où une incitation supplémentaire à réduire les stocks pour éviter des pertes.

Tous ces facteurs, ainsi d'ailleurs que la cause majeure qui les sous-tend (la situation politique au Moyen-Orient) sont, en dernière analyse, aussi conjoncturels qu'imprévisibles.

B) Par contre, la multiplication du nombre des intervenants sur le marché de Rotterdam constitue un facteur structurel qui va exercer des effets perturbateurs permanents sur ce marché. Réservé il y a quelques années encore aux grandes compagnies pétrolières, le "marché libre" accueille maintenant un nombre toujours croissant de nouveaux intervenants, tant du côté des offreurs que du côté des demandeurs. Il y a, d'abord, les compagnies nationales des pays consommateurs qui, directement ou par l'intermédiaire des "traders", envahissent ce marché. Il y a, aussi, les compagnies privées de petites ou moyennes dimensions et de toute provenance. En principe, et toute chose étant égale par ailleurs, cette augmentation du nombre des intervenants jouera dans l'avenir en faveur d'une plus grande concurrence,donc d'une plus grande possibilité de réduction des prix.

Le pétrole se substitue au pétrole

Si l'on considère la demande pétrolière mondiale (excluant l'URSS, la Chine et l'Europe de l'Est), on remarquera vite que cette demande a baissé d'environ 5 MBJ entre 1979 et 1981. Elle connaîtra, selon une moyenne des estimations disponibles, une baisse supplémentaire de 0.5 MBJ pour s'établir ainsi à 46.5 MBJ en 1982. Ce niveau est comparable à celui de 1974 (46.25 MBJ) tout en étant quand même supérieur d'environ 1.5 MBJ au niveau le plus bas enregistré durant les dix dernières années (1975).

Si, par contre, l'on considère la demande pétrolière adressée à l'OPEP, nous constaterons que sa baisse, pour la même période, était plus prononcée que celle de la demande globale puisqu'elle se chiffre à environ 8 MBJ entre 1979 et 1981. La différence entre ces deux catégories de demande est comblée par un recours au pétrole non-OPEP.

Cette distinction que nous venons d'introduire entre ces deux catégories de demande nous semble importante,car elle démontre que la demande adressée à l'OPEP a flanché non seulement par l'effet de la baisse de la demande globale mais, aussi, par l'effet d'un nouveau repartage du marché en faveur des producteurs nouveaux venus sur le marché et non-membres de l'OPEP ou en faveur d'anciens producteurs non-OPEP qui augmentent leur production (les Etats-Unis par exemple). En effet, au moment où l'offre des pays de l'OPEP accuse une baisse, celle des non-OPEP est passée d'environ 20 MBJ en 1979 à 23 MBJ en 1981, soit la différence entre la réduction de la demande adressée à l'OPEP (8 MBJ) et la réduction de la demande globale (5 MBJ). C'est là un phénomène nouveau qui n'existait pas en 1974-75-76, car la production des non-OPEP durant toute cette période était pratiquement stable à 16.7 MBJ, de telle sorte que seule l'OPEP répondait à l'époque à toute augmentation de la demande globale. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Ce phénomène est évidemment structurel et prendra même un peu d'ampleur durant les années futures étant donné, d'une part, la croissance du mouvement de l'exploration et de production dans plusieurs pays africains (Egypte, Tunisie, Angola, Cameroun, Congo... etc.), latino-américains (surtout le Mexique) et, d'autre part, les nécessités financières de tous ces pays qui les obligent à produire du pétrole pour subvenir aux exigences de leurs dépenses nationales.

La récession

C'est là un important facteur conjoncturel dont il faut tenir compte quand on examine le problème du retournement du marché. Malheureusement, il n'existe pas, à notre connaissance, une étude quantitative qui a réussi à isoler l'effet chiffré de la récession sur la consommation pétrolière. D'abord, parce que la réaction à la récession n'est pas immédiate; ensuite, même lorsque cette réaction commence, ses effets s'étalent sur un temps relativement prolongé. Il est donc très difficile de se prononcer sur ce point d'une manière précise même si tout le monde convient que la récession agit en général négativement sur la consommation pétrolière. Un point, toutefois, peut être noté ici parce qu'il découle directement de la récession et de la politique monétariste américaine. En effet, la hausse considérable des taux d'intérêts sur le marché américain n'a pas tardé à donner une vigoureuse poussée à la valeur du dollar qui ne cesse de s'apprécier par rapport aux autres monnaies. Cette remontée du dollar est sans doute une cause supplémentaire de la réduction de la demande des pays européens dont les monnaies connaissent des difficultés sérieuses sur le marché des changes.

Mais, ceci étant dit, il nous paraît évident, par ailleurs, que les facteurs que nous avons appelés structurels ont eux aussi agi sur la baisse de la demande et continueront de le faire dans le court et le moyen terme. Il serait très étonnant, d'après nous, que ces facteurs cessent d'exercer leurs effets uniquement et par le simple fait de la reprise économique.

2.3 LES PRIX PETROLIERS: UN SCENARIO POSSIBLE

Il n'y a aucun doute que la baisse de la demande que nous venons de constater sur le marché actuel ainsi que les prévisions pour 1982, soulignant la probabilité d'une persistance de cette tendance, constituent un défi de taille pour les pays de l'OPEP. Après dix années au cours desquelles les ajustements et les réactions étaient toujours attendus du côté de la demande, c'est en effet à l'offre aujourd'hui de s'ajuster à la demande.

A n'en pas douter, cet ajustement va être fonction de la marge de manoeuvre et du comportement propres à chaque pays de l'OPEP et tout spécialement du plus important parmi eux: l'Arabie Saoudite. Le prix officiel qui émergera sera donc le résultat et la somme de ces comportements face à la demande. Par conséquent, proposer un scénario de l'évolution possible des prix revient, en réalité, à prédire ces comportements. Tâche ardue dont aucun modèle, aussi sophistiqué soit-il, ne saurait venir à bout tellement les variables qui affectent ces comportements sont aléatoires, changeantes et interdépendantes.

Il est pourtant nécessaire d'avoir une idée, une ligne directrice de cette évolution soit pour entreprendre des nouveaux projets énergétiques, soit pour modifier ou maintenir une politique énergétique générale déjà existante. C'est dans ce sens uniquement et sans nullement prétendre "prédire" les prix du pétrole que nous proposons le scénario qui va suivre et qui s'articulera autour des trois questions suivantes:

- Dans quelles conditions, par quels moyens et jusqu'à quelle limite le prix officiel du brut de référence sera maintenu à son niveau actuel de 34$/bl?

- Le prix nominal du pétrole sera-t-il gelé et jusqu'à quand?

- A quelles conditions et à quel moment les prix pétroliers, en termes réels, recommenceront-ils à augmenter et quelle sera cette augmentation en moyenne?

La défense du prix officiel de 34$/bl

Nous prévoyons que le prix actuel du "Marker Crude" sera et pourra être défendu d'ici la fin de l'année 1982 au moins. Même si l'Arabie Saoudite s'était, en 1980, fortement opposée à ce prix en le considérant comme "irréaliste" et "dangereux" pour l'équilibre entre l'offre et la demande à court et moyen terme, elle se sent obligée aujourd'hui de le défendre pour des raisons d'ordre principalement psychologique. En effet, laisser croire à la baisse de ce prix où le baisser réellement peut ouvrir la voie à des spéculations en chaîne contre lesquelles il serait très difficile de s'opposer par la suite. Les déclarations des responsables saoudiens dans ce sens ainsi que la décision finale de la dernière réunion de l'OPEP (mars 1982) ne laissent planer aucun doute sur la volonté de maintenir ce prix.

Le tableau 2, qui représente une bonne photographie de la situation actuelle des pays de l'OPEP et de la marge de manoeuvre dont chacun dispose, indique clairement que cette défense est, en principe, possible. Si, en effet, la demande adressée à l'OPEP se maintient comme prévu à 22 MBJ en 1982, la répartition de la production entre les membres pourrait se faire selon les indications de la colonne (4). Dans cette solution, tous les pays de l'OPEP augmenteront leurs productions par rapport à leurs niveaux respectifs atteints durant le 4e trimestre de 1981 (colonne 2), sauf l'Arabie Saoudite qui devra baisser sa production jusqu'à 7.5 MBJ environ. Cela représentera, certes, un sacrifice

TABLEAU 2

REPARTITION POSSIBLE DE LA PRODUCTION ENTRE LES PAYS DE L'OPEP

Pays	(1) Capacité de production (a)	(2) Production 4e trimestre 81 (a)	Objectifs de production (b) (3) Pour balancer comptes courants	(4) Possible	(5) Réserves financières (b)
	MBJ	MBJ	MBJ	MBJ	milliards de $
A faible capacité d'absorption					
- Arabie Saoudite	11.00	9.03	6.41	7.55	161.6
- Libye	2.10	0.83	1.07	1.31	33.4
- Kuwait	2.50	0.88	0.90	1.31	76.2
- Emirats Arabes Unis (E.A.U.)	2.50	1.42	0.81	1.12	38.6
- Qatar	0.65	0.35	0.06	0.21	16.1
	18.75	12.51	9.25	11.50	
A forte capacité d'absorption					
- Iran	(3.00)	0.95	3.61	1.60	3.0
- Irak	4.00	1.00	2.11	1.20	31.8
- Nigéria	2.40	1.55	2.23	2.25 (c)	4.5
- Indonésie	1.65	1.60	1.50	1.65	10.0
- Algérie	1.20	0.65	1.20	1.10	3.8
- Vénézuela	2.40	2.12	2.40	2.30 (c)	7.7
- Equateur	0.25	0.22	0.22	0.21	0.7
- Gabon	0.25	0.15	0.16	0.19	0.7
	15.15	8.24	13.43	10.50	
TOTAL	33.90	20.75	22.68	22.00	

Sources: (a) Plusieurs numéros de PIW et du Petroleum Economist (b) Petroleum Intelligence Weekly (PIW), 15 fév. 1982
(c) Chiffres corrigés selon d'autres estimations que le PIW

important de la part de ce pays, ainsi d'ailleurs que de la part des Emirats Arabes Unis, sans pour autant entraîner un déficit dans la balance des comptes courants de ces deux pays. Le point faible de cette solution est que tous les pays à faible capacité d'absorption équilibreront leurs balances des comptes courants et même réaliseront des surplus, tandis que la majorité des pays à forte capacité d'absorption seront, en général, acculés à l'endettement en dépit de l'augmentation de leurs productions respectives par rapport à 1981. Cette situation peut les inciter à faire des rabais sur les prix pour augmenter leur part du marché ce qui, de proche en proche, peut conduire à l'échec de tout le système de défense des prix officiels. Le cas est surtout à craindre du côté du Nigéria et de l'Iran: deux pays avec une population nombreuse dont le premier est en sérieuses difficultés financières et dont le second traverse des troubles intérieurs graves qui viennent s'ajouter à la guerre qui sévit avec l'Irak depuis deux ans environ. C'est, d'ailleurs, pour éviter de telles perspectives que l'Arabie Saoudite vient de déclarer qu'elle baisserait sa production d'un 0.5 MBJ supplémentaire.

Mais l'OPEP peut se trouver confronter à une toute autre situation si la récession continue au-delà de l'été 1982, entraînant, par le fait même, un abaissement encore plus accentué de la demande. Pour répondre à ce défi, l'Arabie Saoudite pourrait en principe réduire encore sa production jusqu'à 6.4 MBJ, limite ultime pour équilibrer sa balance des comptes courants. Mais, si la pression de la demande continue malgré cela, c'est l'ensemble des pays à faible capacité d'absorption qui seront mis à contribution, sinon le prix officiel ne pourra plus être défendu efficacement. Or, une fois qu'une telle contribution est envisagée, un marchandage serré ne manquera pas d'avoir lieu entre tous les pays de l'OPEP ouvrant ainsi la voie à des dissidences possibles.

Gel des prix 1982-85

Si le prix officiel arrive à être maintenu jusqu'à la fin de 1982, une période prolongée de gel des prix en termes nominaux dominera alors les années 1983-85. Deux situations, toutefois, doivent être examinées à cet égard.

La première, c'est l'augmentation, certes modérée, de la demande. En effet, on prévoit une reprise de l'activité économique vers la fin de 1982 et pour toute la période 1982-85, avec malheureusement comme corollaire une remontée de l'inflation. Cette reprise va certainement stimuler la demande pétrolière mais dans des proportions modérées de telle sorte que la demande adressée à l'OPEP pourrait se situer aux environs de 25-26 MBJ en 1984-85 au lieu de 22 MBJ actuellement. Est-ce que cette augmentation de la demande, couplée à une hausse de l'inflation (donc, une baisse du pouvoir d'achat de l'OPEP), va mettre en cause le gel des prix? Nous ne le pensons pas, puisque l'Arabie Saoudite aura alors toute la latitude pour faire respecter le gel en ouvrant un peu plus son "robinet".

La deuxième situation possible serait beaucoup plus difficile pour l'Arabie Saoudite. Si, en effet, la guerre entre l'Iran et l'Irak se termine, les deux pays vont vouloir reprendre leur production pour restaurer leurs finances et pour reconstruire leurs économies. Ils ne peuvent le faire qu'au détriment de l'Arabie Saoudite qui doit accepter de baisser sa production sinon les prix subiront de vives tensions à la baisse. Si un accommodement entre ces trois pays, autant politique que pétrolier, n'est pas trouvé, il n'est pas impossible de voir les prix nominaux fléchir.

Augmentation modérée 1985-1990

Plusieurs facteurs auront eu le temps de mûrir et commenceront à produire leurs effets sur les prix à partir de 1985:

1) l'inflation qui, prévoit-on, redémarrera lentement en 1983 et atteindra des niveaux élevés en 1985; 2) le gel des prix, pendant toute la période, va exercer des effets négatifs sur la production et la mise en marché des sources substituts dont la rentabilité ne sera plus assurée; 3) la reprise de l'activité économique va, malgré tout, stimuler la demande énergétique globale. Cette augmentation profitera, en premier lieu, au pétrole si les sources d'énergie alternatives ne sont pas disponibles, et; 4) au fur et à mesure que les pays producteurs de l'OPEP s'industrialisent, une partie croissante de leur propre production pétrolière va servir à la consommation interne et ne sera plus disponible pour le marché international.

Tous ces facteurs vont combiner leurs effets pour pousser le prix officiel à connaître une hausse moyenne d'environ 1% en termes réels entre 1985-1990. Cette augmentation pourra se dérouler en deux temps: dans un premier temps (1985-87), le prix sera indexé à l'inflation; dans les trois dernières années de la décennie, il connaîtra probablement des augmentations successives en termes réels mais qui ne dépasseront pas une moyenne de 1% pour l'ensemble de la période 1985-90.

Les incertitudes

Nous sommes les premiers conscients de la fragilité du scénario que nous venons de proposer, tellement il est entouré et traversé par les incertitudes qui dominent la situation politique au Moyen-Orient spécialement et dans le monde en général.

Sans vouloir faire ici des prognostics ou des scénarios politiques, nous devons quand même souligner que la "région du pétrole" vit actuellement et vivra probablement au cours des dix prochaines années une période d'instabilité plus inquiétante que tout ce qu'elle a connu jusqu'ici. Aux conflits déjà existants (Israëlo-Arabo-Palestinien), d'autres sont venus s'ajouter (le conflit libanais - la guerre entre l'Irak et l'Iran - l'occupation de l'Afghanistan par l'URSS). Des

ferments de révoltes sont déjà à l'oeuvre (le khoménisme et la montée de l'Islam - le nationalisme kurde...etc.). Devant un tel amoncellement de "matières inflammables", le Moyen-Orient mérite largement le qualificatif de "poudrière". Il peut, à tout moment, sauter en balayant sur son chemin et sans ménagement tous les scénarios et toutes les prévisions savantes.

2.4 CONCLUSIONS

Au terme de cet examen, les conclusions principales que nous pouvon consigner sont les suivantes:

A) La situation qui domine la scène pétrolière depuis la fin de 1981 annonce, à plus d'un égard, une évolution différente de celle que nous avons connue entre 1973 et 1980. Ce n'est manifestement pas un nouveau "cycle pétrolier" qui commence, mais bien un "tournant" qui s'annonce et qui découle d'une série de changements structurels que connaît le marché pétrolier.

B) La baisse considérable de la demande pétrolière en 1979 et 1981 ne peut être, par conséquent, expliquée uniquement par des facteurs conjoncturels. La réduction drastique de la demande américaine est un phénomène structurel qui dépasse la récession et qui, probablement, se maintiendra en partie avec la reprise économique. De la même manière, l'augmentation de la part du pétrole non-OPEP dans l'approvisionnement mondial constitue une réalité nouvelle avec laquelle il faut vivre pendant les dix prochaines années au moins.

C) Le prix officiel de référence du pétrole de l'OPEP se maintiendra à 34$/bl jusqu'à la fin de 1982. Il sera ensuite gelé à ce niveau jusqu'en 1985. Après cette date, ce prix augmentera d'abord au même taux que l'inflation (1985-87) et ensuite en termes réels (1987-90). La moyenne de la hausse du prix, en termes réels, ne dépassera pourtant pas 1% pour l'ensemble de la période 1985-1990.

D) Ce scénario est possible pour autant que la situation politique du Moyen-Orient ne débouche pas sur un ou des conflits ouverts (guerres, révolutions...etc.). Or, une telle éventualité n'est, malheureusement, pas à exclure, étant donné l'augmentation considérable, ces dernières années, des facteurs d'instabilité politique.

CHAPITRE III

L'AUTOSUFFISANCE PETROLIERE DU CANADA EN 1990: SOUHAITABLE MAIS PEU PROBABLE

Le retournement du marché pétrolier international est venu rappeler, encore une fois, la dépendance étroite du Programme Energétique National (PEN) de l'évolution à court, moyen et long terme des prix pétroliers. Cette dépendance ressort, avec encore plus d'évidence, quand on examine les conditions de réalisation de l'autosuffisance pétrolière pour 1990: objectif considérée comme étant le plus important de toute la politique énergétique canadienne.

On se rappellera, à cet égard, que l'hypothèse fondamentale sur laquelle était édifié l'ensemble de cette politique voulait que le prix international du pétrole connaisse une tendance continue à la hausse durant toute la décennie '80. C'est à partir de cette hypothèse et moyennant une série de mesures et de subventions incitatives que l'on espérait renforcer, voir même accélérer, le mouvement de substitution du pétrole classique, de plus en plus rare au Canada, par d'autres sources énergétiques autochtones plus coûteuses mais plus abondantes, comme les sables bitumineux.

Le fléchissement des prix pétroliers et les perspectives de leur stabilisation à moyen terme, que nous avons examinés au chapitre II de ce rapport, introduisent un nouveau facteur de perturbation qui, venant s'ajouter aux contraintes propres du PEN, pourrait rendre assez aléatoire la réalisation de l'autosuffisance pétrolière dans les délais prévus. Le retrait des compagnies pétrolières du projet Alsands et leur réticence à s'engager dans ce que l'on appelle les "méga-projets" énergétiques sont, dans ce sens, des indices clairs sur les menaces réelles qui entourent la réalisation de cet objectif.

Face à ces nouvelles données, le gouvernement fédéral s'est trouvé dans l'obligation de modifier en conséquence sa politique originale sinon dans ses grands objectifs, du moins dans ses moyens. La publication, en mai 1982, d'une "mise à jour" du Programme Energétique National (PEN) était d'autant plus nécessaire que ce programme avait déjà subi des modifications substantielles suite à l'entente entre Ottawa et Edmonton.

Tenant compte de cette nouvelle situation, l'objet de ce chapitre est d'évaluer les chances de voir l'autosuffisance pétrolière se réaliser en 1990. Nous le ferons en analysant les dispositions les plus importantes de la politique énergétique canadienne en fonction de la réalisation de cet objectif. Il est à peine besoin de souligner que si l'on privilégie ainsi l'examen de cette question aux dépens, par exemple, des effets du partage des recettes sur l'équilibre économique général ou sur le budget du fédéral, c'est non seulement parce qu'elle représente le fondement même du PEN mais c'est surtout parce qu'elle commande directement l'ensemble de la politique québécoise de l'énergie. En dernière analyse, l'autosuffisance pétrolière du Canada veut concrètement et essentiellement dire l'autosuffisance du Québec, car les trois quarts environ des importations pétrolières actuelles du Canada lui sont, en réalité, destinées. Par conséquent, toute réduction dans ces importations fera diminuer la dépendance du Québec envers l'étranger et augmenter, par le fait même, la sécurité de ses approvisionnements: objectif déclaré comme absolument prioritaire par le Livre Blanc du Gouvernement du Québec. Il est donc d'une extrême importance pour le Québec de savoir si, et dans quelles mesures, le Canada s'achemine vraiment vers une autosuffisance pétrolière. Dans ce sens, la réponse à cette question est un préalable à toute politique québécoise de l'énergie.

Après avoir analysé rapidement les raisons qui ont poussé à se fixer comme objectif l'autosuffisance pétrolière, nous examinerons successivement dans quelles mesures la politique des prix et la politique de

contrôle de l'industrie vont dans le sens d'une réalisation la plus efficace possible de cet objectif. Nous terminerons par quelques brèves considérations sur la "mise à jour" de mai 1982.

3.1 L'AUTOSUFFISANCE EST-ELLE SOUHAITABLE?

Il n'est pas possible de répondre à une telle question dans l'absolu, sauf pour dire qu'en principe l'autosuffisance est souhaitable si les avantages comparatifs d'un pays, à un moment donné, la font considérer comme telle. Mais, le pétrole est un produit tellement stratégique et tellement soumis aux aléas politiques qu'il serait tout à fait concevable qu'un pays, surtout s'il possède des potentialités énergétiques non encore exploitées, cherche à se protéger contre ces risques par une politique d'autosuffisance même si, à court terme, ses avantages comparatifs dans ce domaine ne lui sont pas favorables. Dans ce cas, la "sécurité" des approvisionnements serait alors considérée comme un "bien économique" qui, comme tout "bien", exige le paiement d'un prix pour l'obtenir. En somme, on peut considérer l'autosuffisance comme une police d'assurance contre les risques de perturbation ou d'interruption des importations pétrolières.

Les risques à couvrir

Nous avons déjà eu l'occasion au chapitre I de ce rapport de souligner que la région du Moyen-Orient, qui est la région principale du pétrole, recèle un haut degré de risques politiques dont les conséquences sur le plan pétrolier sont évidentes. Dans un tel contexte, la question qui se pose est de savoir comment, et dans quelles conditions, le Canada -et par conséquent le Québec- peut-il être touché dans ses propres approvisionnements pétroliers?

a) S'il s'agit d'un embargo, on peut raisonnablement croire, en ayant eu mémoire les conditions de l'embargo de 1973 et les différentes positions politiques du Canada à l'égard des problèmes du Moyen-Orient, que ce pays sera probablement soustrait de la liste des pays qui y seront directement visés. Donc, un embargo direct contre le Canada nous paraît peu probable si aucun changement majeur dans la position politique canadienne n'intervient entre temps.

b) Par contre, le Canada peut subir, comme tous les autres pays importateurs, les effets indirects d'un embargo. Car la nature mondiale de l'industrie pétrolière ainsi que la complexité et l'interconnexion du réseau mondial de transport du pétrole obligent les pays qui décrètent l'embargo à lui associer des mesures de baisse générale de leur production (comme ce fut le cas en 1973) pour renforcer la crédibilité de leur action. Or, cette diminution de la production aura nécessairement des effets négatifs sur tous les pays importateurs même s'ils ne sont pas visés directement par l'embargo. Ceci sans parler de la hausse importante des prix qui s'en suivra et qui viendra pénaliser, là aussi, l'ensemble des pays importateurs et non pas seulement ceux qui sont soumis à l'embargo.

c) Ce qui vient aggraver, par ailleurs, le cas canadien, c'est la forte dépendance de ses importations pétrolières du port de Portland aux Etats-Unis. Environ trois quarts des 260,000 b/j que le Canada avait importés en 1981 transitaient par ce port avant d'être acheminés par oléoduc vers Montréal. En cas d'embargo contre les Etats-Unis, il serait, par conséquent, probablement très difficile aux pays qui décrètent l'embargo de faire le partage et de soustraire les quantités de pétrole destinées au Canada mais transitant par Portland des quantités destinées nommément aux Etats-Unis.

Même s'il est vrai que dans une telle situation, l'Est du Canada peut temporairement augmenter ses approvisionnements de l'Ouest jusqu'à 690,000 b/j qui représentent la capacité potentielle maximale

de l'oléoduc Sarnia-Montréal, il n'en demeure pas moins que cette possibilité tend à s'amenuiser. En effet, selon les estimations de l'Office National de l'Energie, le déclin des approvisionnements de l'Ouest ira en s'accentuant et pourra même prendre fin entre 1985-1990.

d) Il faut bien souligner, finalement, qu'un conflit armé dans la région du Golfe menaçant soit les lignes de transport maritime et terrestre, soit les puits du pétrole, soit les deux à la fois, aura des conséquences encore plus dramatiques et plus durables sur la sécurité des approvisionnements de tous les pays importateurs, Canada y inclus.

Les atouts du Canada

Mais il ne suffit pas de constater que les risques encourus par un pays importateur de pétrole sont réels pour sauter directement à la conclusion que l'autosuffisance doit constituer pour lui l'objectif à poursuivre. Faut-il encore savoir si le pays en question a d'abord les potentialités physiques pour réaliser un tel objectif et si, ensuite, les conditions économiques lui permettent d'exploiter ces potentialités.

Sur ces deux plans, le Canada est nettement privilégié par rapport à la plupart des pays industrialisés. Il dispose, en effet, d'une gamme complète de ressources énergétiques (pétrole, gaz, hydro-électricité, sables bitumineux, nucléaire, charbon...etc.) dont peu de pays peuvent se prévaloir. Cette diversité est, en soi, un atout majeur pour le Canada dans la mesure où elle lui permet, en principe, d'élargir la plage des options qui s'offrent à sa politique énergétique, au moment où des pays comme le Japon ou la plupart des pays européens se trouvent être acculés, par manque de ressources propres, à des choix énergétiques souvent pénibles pour "assurer leur avenir".

L'exemple le plus évident est l'option nucléaire de la France ou sa nouvelle dépendance du gaz naturel soviétique pour contrebalancer sa dépendance envers le pétrole des pays de l'OPEP.

A cette diversité vient s'ajouter, comme deuxième atout pour le Canada, l'abondance relative de la plupart des ressources énergétiques, surtout le gaz naturel, l'hydro-électricité et les sables bitumineux. A titre d'exemple seulement et pour ne pas alourdir ce rapport avec beaucoup de chiffres et de statistiques, on peut souligner que les réserves prouvées et potentielles de gaz naturel s'élèvent à quelque 1,200 TCF (Trillion Cubic Feet) au moment où la demande gazière du Canada, avec un taux de croissance de 2% annuellement, totaliserait environ la moitié de ses réserves (600 TCF) pour les 300 prochaines années. Il en est de même pour le pétrole des sables et le pétrole des frontières. Si l'on ne tient compte que des réserves prouvées seulement, on constatera quand même que les réserves de gaz naturel, qui s'élèvent à 90 TCF suffiront pour répondre, pendant 45 ans, à une demande intérieure qui croît de 2% annuellement.

Le troisième atout du Canada est que, au total, il produit actuellement plus d'énergie qu'il n'en consomme. Il est, en d'autres mots, un producteur net d'énergie. Cette caractéristique se retrouve tant pour le gaz naturel que pour l'hydro-électricité où l'on dispose de surplus à écouler. La seule exception à cette règle est le pétrole où nous avons besoin d'un apport étranger d'environ 250,000 b/j actuellement pour satisfaire notre demande interne. Comparativement aux autres pays industrialisés importateurs de pétrole, cette quantité est marginale. Elle est aussi marginale si on la compare aux réserves énergétiques prouvées, sinon probables, du pays.

Consensus sur l'objectif

Face aux risques qui entourent les approvisionnements pétroliers, d'une part, et face aux atouts énergétiques du Canada, d'autre part, il ne peut exister de doute qu'en principe l'autosuffisance pétrolière est un objectif tout à fait souhaitable pour le Canada. Sur ce point, le consensus entre le fédéral, les provinces, l'industrie et les consommateurs est tout aussi évident que spontané. Pour les provinces importatrices de pétrole comme le Québec, il va sans dire qu'elles préfèrent d'abord s'adresser aux autres provinces exportatrices pour s'approvisionner avant d'affronter le marché international. D'ailleurs, la politique de pénétration du gaz naturel procède directement de ce choix et constitue un indice clair que le Québec préfère être dépendant de l'Ouest canadien, en matière énergétique, que de l'étranger.

Dans la situation énergétique difficile que connaîtra le monde dans les deux prochaines décennies, l'objectif de l'autosuffisance pétrolière du Canada nous paraît conforme aux intérêts des autres pays qui sont dépourvus de potentialités énergétiques à développer (le Japon, quelques pays européens et du Tiers-Monde). Car plus le Canada augmentera son autonomie énergétique, plus il diminuera sa demande de ressources externes en dégageant, par le fait même, plus de disponibilités pour les autres pays.

Il est donc légitime de conclure que l'autosuffisance pétrolière du Canada n'est pas, malgré les apparences, un objectif de nationalisme étroit et borné puisqu'en dernière analyse, il coïncide indirectement avec les intérêts de tous les autres pays consommateurs. A la limite, il coïnciderait même avec les intérêts à long terme des pays producteurs dans la mesure où la baisse de la demande mondiale du pétrole permettra à ces pays de conserver plus longtemps leur seule ressource énergétique et, souvent, leur seule ressource tout court.

3.2 L'AUTOSUFFISANCE EST-ELLE PROBABLE?

Souhaitable au niveau des objectifs à atteindre, l'autosuffisance pétrolière nous paraît, malheureusement, peu probable pour 1990. Plusieurs raisons supportent une telle prévision. Presque toutes découlent de l'inadéquation des moyens utilisés par le Programme Energétique National par rapport aux objectifs multiples poursuivis. Pour les examiner, nous allons les regrouper en trois séries dont la première concerne l'approche bureaucratique du problème de l'énergie; la deuxième, la politique des prix pétroliers et gaziers; et la troisième, la politique de contrôle de l'industrie et de ses recettes. Nous examinerons ces trois points en fonction essentiellement de la réalisation de l'autosuffisance pétrolière en 1990 qui nous intéresse ici en premier lieu.

3.2.1 L'engrenage bureaucratique

Le PEN s'est fixé trois objectifs à atteindre simultanément:

a) l'autosuffisance pétrolière du Canada pour 1990 avec, dans l'intervalle, la sécurité des approvisionnements en pétrole étranger;
b) la canadianisation de l'industrie du pétrole et du gaz dans le sens d'une participation d'au moins 50% d'ici 1990 dans la production pétrolière et gazière et, finalement, une augmentation de la part du Gouvernement fédéral dans l'industrie par l'intermédiaire de Pétro-Canada;
c) l'établissement d'un mécanisme de "partage équitable" des recettes du pétrole et du gaz entre le fédéral, les provinces productrices et l'industrie.

Sans être mutuellement exclusifs à long terme, ces trois objectifs s'avèrent être difficilement conciliables à court et à moyen terme. Cette difficulté explique, dans une grande mesure, pourquoi le PEN est truffé de réglementations, de mesures, d'interventions, de subventions, de pénalités...etc. qui rendent l'ensemble de la politique énergétique d'une rigidité et d'une complexité technique et institutionnelle peu commune.

Cet amoncellement sans précédent de directives de toutes sortes, qui découragent les éventuels investisseurs dans ce secteur, surtout s'ils sont de petites tailles, trouve son origine dans la multiplicité des objectifs poursuivis à moyen terme et/ou dans l'absence d'un ordre de priorités entre ces objectifs. Dans un tel contexte, l'engrenage bureaucratique, c'est-à-dire la machine à produire des décrets et des règlements, fonctionne sans arrêt pour colmater les brèches dans l'édifice, inciter, subventionner...etc.

Sans être exhaustive, la liste des taxes, redevances et programmes en dit long sur la capacité sans limite du système bureaucratique dans ce domaine. Nous la reproduisons, sans commentaires, tellement elle est éloquente par elle-même:

- Taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel (TGNLGN)
- Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG)
- Taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (TRPS)
- Redevances de l'Alberta et taxe provinciale sur les minéraux extraits de terres libres...
- Taxe d'indemnisation pétrolière (TIP)
- Taxe spéciale de participation canadienne (TSPC)
- Modification à l'impôt sur le revenu
- Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP)
- Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP)
- Programme d'expansion des réseaux de distribution (PERD)
- Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)

...etc, etc., etc.

Le résultat d'une telle approche du problème énergétique est, au mieux, une inefficacité croissante -c'est-à-dire des coûts supplémentaires- dans la réalisation des objectifs et, probablement, des retards certains par rapport à l'échéancier. Cette dichotomie entre les objectifs, d'une part, et entre les objectifs et les moyens, d'autre part, se retrouve pleinement dans la politique des prix et dans la politique de contrôle.

3.2.2 Les péripéties de la politique des prix

Deux hypothèses sont à la base de la politique des prix pétroliers et gaziers au Canada. La première, qui est une entorse au principe de la gestion efficace des ressources, est que l'on peut atteindre l'autosuffisance sans nécessairement rejoindre le prix international du pétrole. La deuxième, qui ne semble pas être confirmée par la réalité, est que ce dernier augmenterait d'une manière continue durant toute la décennie '80 permettant ainsi la "rentabilisation" des sources autochtones d'énergie.

Un principe de départ

Pourquoi la première hypothèse constitue-t-elle une entorse aux principes d'une gestion efficace des ressources? Pourquoi faut-il que les prix internes du pétrole brut au Canada s'alignent sur les prix internationaux? D'une manière encore plus précise: Dans quelle mesure peut-on prétendre que plus les prix internes se rapprocheraient du niveau des prix internationaux, plus une des conditions, la plus importante, de la réalisation de l'autosuffisance en énergie se trouverait être assurée?

Sans entrer dans des développements d'ordre théorique qui dépassent le cadre de ce rapport, il faut toutefois mentionner qu'à chaque fois qu'un baril de pétrole est vendu en dessous du prix mondial, les conséquences suivantes peuvent être enregistrées:

- Un encouragement à la consommation présente au détriment de la consommation future ce qui, en plus d'être inéquitable pour les générations futures, va à l'encontre des principes élémentaires de la conservation d'une ressource non renouvelable.

- Un épuisement plus rapide des gisements comme conséquence directe de l'augmentation de l'extraction pour répondre à l'augmentation de la demande.

- Le résultat combiné de ces deux effets, au niveau du bilan énergétique global du pays, est une plus grande dépendance envers les sources pétrolières étrangères au fur et à mesure que les réserves nationales s'épuisent et que la consommation demeure à un niveau élevé.

- La différence qui existe entre le prix interne et le prix international fait diminuer, en principe, la capacité d'investir du pays dans l'exploration, le développement et la production des sources autochtones substituts au pétrole. Ce retard dans les investissements, en réduisant ou en retardant l'entrée sur le marché énergétique des sources substituts, vient augmenter le degré de dépendance du pays envers l'étranger au lieu de favoriser l'autosuffisance.

Même s'il est très difficile de contester les effets que nous venons de consigner, il n'en demeure pas moins vrai que l'on peut mettre en doute le fait que l'augmentation, certes nécessaire, des prix internes doit obligatoirement s'élever jusqu'au niveau du prix international. Autrement dit, on peut refuser de considérer ce dernier comme une référence surtout si l'on croit qu'il est abusivement gonflé par une coalition de quelques gros producteurs. C'est là une objection qui a fait couler beaucoup d'encre depuis 1973 mais qui ne change strictement rien au principe solidement établi en économie et qui veut qu'un vendeur indépendant, opérant en dehors d'un cartel majoritaire, se doit d'adopter le prix fixé par ce cartel pour maximiser son profit. En termes plus clairs, la décision du gouvernement canadien de vendre le pétrole brut à sa population en dessous du prix mondial est une décision purement politique qu'il serait difficile de justifier économiquement, même si l'on considère que l'OPEP est un cartel et que les prix qu'il fixe sont des prix de monopole.

Reste à souligner que le fait d'accepter de s'aligner sur le prix mondial n'empêche aucunement de s'interroger sur le partage du profit entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les compagnies. Ce sont là deux problèmes bien distincts et qu'il faut prendre soin d'analyser séparément. On peut très bien accepter, par

exemple, la hausse des prix jusqu'au niveau mondial et contester aux compagnies (ou au Fédéral ou à l'Alberta) leurs "droits" d'empocher tel ou tel pourcentage de ce profit. Dans les lignes qui vont suivre, seul le problème des prix pétroliers sera abordé en laissant de côté le problème, par ailleurs très important, du partage du profit et de l'effet qu'il peut avoir sur la réalisation de l'autosuffisance.

Le poids du "péché originel"

Déclenchée en 1973 par une série de mesures bien connues, la politique du double prix, qui se voulait d'une durée limitée, n'a pas tardé à se révéler avec le temps comme une politique adéquate et dont l'abolition nécessaire pose maintenant de sérieux problèmes.

Cette politique était inadéquate parce qu'elle reposait sur trois fausses prémisses et parce qu'elle a conduit à des résultats qui sont à l'opposé des objectifs recherchés. La première de ces fausses prémisses consistait à croire que l'OPEP va vers un éclatement prochain et que, par conséquent, une chute des prix, artificiellement gonflés par cet organisme, s'ensuivra nécessairement. Il était donc inutile, dans l'esprit des promoteurs de cette politique, de s'aligner immédiatement sur les prix d'un cartel éphémère surtout pour un pays comme le Canada qui, à l'époque, était encore un exportateur net de pétrole. Comme on peut facilement l'observer, cette prémisse n'a pas résisté à l'épreuve des faits malgré les tensions internes, parfois très graves, entre les pays membres de l'organisme de Vienne.

La deuxième fausse prémisse était que la politique du double prix ne présente aucun danger, du moment que les recettes de la taxe à l'exportation du pétrole de l'Ouest restaient assez élevées pour compenser la subvention aux importations du pétrole étranger par l'Est du pays. Mais la persistance des prix mondiaux à se maintenir à un niveau élevé et à croître, d'une part, et le déclin continu des exportations du pétrole canadien vers les Etats-Unis, d'autre part, n'ont pas tardé

à contraindre les gouvernements à faire appel au budget de l'Etat pour résorber le déficit croissant entre les subventions à l'importation et les taxes à l'exportation. Avec le temps, il devenait de plus en plus clair que la substitution du déficit de la "balance pétrolière" par un déficit du budget de l'Etat ne fait que déplacer le problème sans aucunement le résoudre. Bien plus, le déficit persistant et même croissant du budget était, en soi, un puissant facteur inflationniste au moment où l'objectif proclamé était la lutte contre l'inflation.

C'est d'ailleurs sur ce dernier point que s'est édifiée la troisième et dernière fausse prémisse de la politique énergétique canadienne. En effet, à la suite de la hausse de 1973-74, le gouvernement en place avait cru qu'il suffirait de "soustraire" l'économie canadienne au quadruplement des prix pétroliers pour éviter l'inflation, augmenter la compétivité de l'industrie canadienne sur les marchés étrangers, améliorer l'état de la balance des paiements tout en préservant, ainsi, le pouvoir d'achat du dollar canadien par rapport aux autres monnaies. Sept ans après l'application de cette politique protectionniste, les résultats atteints ne laissaient subsister aucun doute sur l'erreur fondamentale qui était à son origine.

Sur le plan spécifique de l'énergie, les conséquences de cette politique furent tout à fait négatives tant du côté de la demande que du côté de l'offre. Du côté de la demande, d'abord, le taux de croissance de la consommation d'énergie primaire était de 2.5% entre 1974 et 1979 au moment où ce même taux était de 0.6% en Suède, pays plus ou moins comparable au Canada par sa structure industrielle et son climat. L'échec total de la politique de conservation et la piètre performance du Canada en matière d'économies d'énergie par rapport à la plupart des pays membres de l'Agence Internationale de l'Energie découlent directement de la politique des prix pratiquée depuis 1973.

Sur le plan de l'offre, la situation n'était guère plus réjouissante puisque les réserves pétrolières de l'Alberta continuaient de s'abaisser sans que les nouvelles découvertes de pétrole classique ou que la production du pétrole synthétique à partir des sables bitumineux viennent compenser cette diminution.

Les prix "made in Canada"

Au moment où le PEN fut adopté, en octobre 1980, l'écart entre les prix internes et les prix internationaux du pétrole était de l'ordre de 15$ à 18$ selon la qualité et les différentes spécifications de chaque "brut". Cette situation était le résultat direct de la politique du "double prix", poursuivie depuis 1973, avec les conséquences que l'on vient de résumer. Au lieu de prendre les mesures nécessaires pour remédier à temps à cette situation aberrante, le gouvernement fédéral avait choisi de compliquer encore plus le problème en confectionnant ce qu'on a appelé depuis les prix "made in Canada". Une appellation qui veut dire essentiellement que le prix du pétrole brut au Canada sera, pour toute la durée du PEN, moins élevé que le prix mondial. Il ne doit jamais dépasser, selon les dispositions du PEN, 75% de ce dernier. Un système complexe de tarification fut proposé, reposant essentiellement sur un calendrier de hausses semestrielles des prix pour le pétrole classique et sur une nouvelle formule pour la fixation des prix du pétrole des sables bitumineux. On se rappellera que tout ce système fut contesté par l'Alberta qui refusa de l'appliquer. Après une guérilla d'environ un an entre Edmonton et Ottawa, une entente fut signée entre les deux parties qui rendait encore plus complexe le sytème original.

D'après cette entente, le pétrole est considéré selon deux catégories. Le pétrole ancien (découvert avant 1981) dont le prix sera augmenté d'environ 6$ par an ce qui, selon les prévisions de l'époque, devait lui permettre d'atteindre 75% du niveau mondial en 1986.

La deuxième catégorie groupe le nouveau pétrole, le pétrole synthétique, le pétrole de récupération tertiaire ainsi que le pétrole provenant des terres du Canada. Le prix de cette catégorie devrait rejoindre le prix mondial, équivalent à 45.92$/bl dès janvier 1982.

Même si la raison d'être de cette distinction entre deux catégories de pétrole était de favoriser l'exploration, le développement et la production de nouvelles sources pétrolières, son effet réel fut marginal sinon nul. D'abord, parce que les compagnies pétrolières canadiennes sont demeurées dans l'expectative, pendant toute la période de négociations entre Ottawa et Edmonton, en attendant de voir quelles vont être les "règles du jeu" qui seront finalement adoptées. Ensuite, parce que les grandes compagnies étrangères ne voulaient plus s'engager dans de nouveaux investissements étant donné les mesures de canadianisation. Et, finalement, parce que l'ensemble de l'industrie était en désaccord avec le système de partage des recettes, résultat de l'entente, parce qu'il considérait que la part revenant au secteur privé n'était pas suffisante pour dégager les sources de financement nécessaires à l'exploration et à la production du nouveau pétrole. Le retrait des grandes compagnies du projet Alsands et leur réticence à s'embarquer dans les méga-projets énergétiques s'expliquent par ces trois facteurs.

Les hypothèses et la réalité

Le fléchissement du prix du pétrole sur le marché international est venu donner le coup de grâce et balayer les hésitations des compagnies qui cherchaient encore à voir comment elles pourraient s'ajuster avec les dispositions du PEN.

Ce fléchissement et les prévisions d'une stabilisation des prix à moyen terme rendaient nécessaire et urgente la modification, où la "mise à jour" de la politique initiale et même de l'entente avec l'Alberta dans la mesure où l'hypothèse qui supporte cet édifice complexe mais fragile (la hausse continue du prix mondial) ne tenait

plus. Nous verrons, plus loin, sur quelles nouvelles bases s'articule cette "mise à jour" qui vient d'être rendue publique. Soulignons, toutefois, que selon ce dernier document, le prix canadien du pétrole classique devait s'établir à 75% du prix international dès 1983 et non plus en 1986 comme prévu précédemment.

La conclusion principale que nous pouvons dégager de toutes ces péripéties de la politique des prix est que son apport à l'autosuffisance pétrolière du Canada était et demeure négatif. Ce résultat est encore aggravé par le fait nouveau que constitue la baisse des prix mondiaux.

3.2.3 Le contrôle: pour quoi faire?

La troisième série de raisons qui jouent en défaveur de l'objectif d'autosuffisance est la politique de contrôle dans ces trois volets: le partage des recettes, la canadianisation et le rôle de Pétro-Canada.

Pour éviter tout malentendu à ce sujet, il faut commencer par souligner que les critiques qui vont suivre ne procèdent pas d'un point de vue idéologique qui s'oppose à ce qu'un Etat et/ou un pays se fixe comme objectif et se donne les moyens de contrôler chez-lui un secteur aussi stratégique que l'énergie. Bien au contraire, ces critiques émanent d'une analyse de l'efficacité de ces moyens pour atteindre cet objectif.

Si, en effet, nous considérons que l'objet même de l'autosuffisance est de se soustraire à l'influence qu'un pays étranger peut avoir sur nos approvisionnements en pétrole, il s'ensuit que, dans un premier temps et jusqu'à ce que cet objectif soit atteint, il est possible d'admettre, surtout dans un système fédéral, un partage de contrôle du secteur de l'énergie. On peut même accepter, à la rigueur, un certain arbitrage

dans le temps en ce qui touche les activités des compagnies étrangères si ces activités sont nécessaires à la pleine et rapide réalisation de l'objectif de l'autosuffisance. Pour des raisons diverses, mais essentiellement politiques et constitutionnelles, le gouvernement fédéral avait et a toujours une conception différente de cette politique de contrôle. Dans les lignes qui vont suivre, nous allons indiquer brièvement ce qui, selon nous, aurait pu être fait sur ce plan pour promouvoir le contrôle national sur l'énergie sans sacrifier l'objectif de l'autosuffisance.

En ce qui touche le partage des recettes entre le Fédéral et l'Alberta, tout d'abord, deux principes auraient pu être adoptés. Le premier est que ces recettes, tant pour le gouvernement fédéral que pour celui de l'Alberta, ne doivent pas servir à équilibrer le budget courant des Etats, mais plutôt être destinées essentiellement et primordialement aux investissements dans les sources substituts autochtones, partout où de telles ressources existeraient dans le pays. Le deuxième principe est de laisser la grande part de ces recettes entre les mains des provinces productrices, à condition qu'elles respectent les exigences du premier principe.

Si ces deux principes avaient été acceptés, ils auraient épargné d'abord le temps précieux qui est gaspillé dans des tiraillements périodiques entre le fédéral et les provinces, car ce qui s'est produit avec l'Alberta peut demain se produire avec le Québec au sujet de l'hydro-électricité. En deuxième lieu, l'application de ces deux principes aurait permis d'augmenter le degré de complémentarité entre les provinces tout en introduisant un puissant stimulant sur la voie qui mène vers l'autosuffisance de l'ensemble du pays. Ces deux principes sauvegarderont, par ailleurs, l'essentiel du principe de la souveraineté des provinces sur leurs ressources naturelles sans pour autant contredire les intérêts du Canada en tant qu'ensemble.

Pour ce qui est de la canadianisation, il aurait fallu commencer par exiger de toute société pétrolière étrangère et même nationale d'investir la totalité des profits qu'elle réalise au Canada à l'intérieur même du pays et exclusivement dans le domaine de l'énergie. Le contrôle de l'application d'une telle décision ne nous paraît pas plus compliqué ni plus difficile que le contrôle de la canadianisation. Non pas que nous entretenons une opposition de principe, encore une fois, à l'encontre de la volonté légitime d'un pays de voir passer sous son contrôle national un secteur aussi vital que l'énergie. Mais parce que dans l'échelle des priorités, la réalisation de l'autosuffisance nous paraît plus importante et plus vitale que la canadianisation. Surtout dans les conditions avec lesquelles elle se déroule et avec les effets qu'elle produit sur l'économie. Car, soit dit en passant, la politique d'achat des compagnies étrangères, soit par Pétro-Canada, soit par d'autres, a entraîné jusqu'ici une sortie de capitaux vers l'extérieur d'environ 8 milliards de dollars sans pour autant augmenter significativement la production pétrolière. Cette saignée de devises n'est pas étrangère à la mauvaise tenue du dollar canadien sur le marché des changes, ni à la persistance des taux d'intérêts élevés.

Ce qui aggrave encore plus la situation, c'est que cette politique de canadianisation s'inscrit dans un contexte nord-américain dominé par la politique de libéralisation du président Reagan. De telle sorte que les compagnies étrangères et même, curieusement, canadiennes n'hésitent plus à utiliser la "filière américaine" comme solution de rechange en transférant une partie de leurs activités d'exploration et de développement chez le voisin du Sud.

Afin de dissuader ce genre de transfert, il était possible de mettre en place une solution, combinant la politique de contrôle des investissements avec la politique de canadianisation, fondée sur les deux orientations suivantes:

- Toute compagnie pétrolière et gazière, étrangère ou nationale, doit faire la preuve que l'ensemble de ses profits réalisés au Canada sont investis dans ce pays et exclusivement dans le secteur de l'énergie.

- Les sociétés étrangères qui acceptent cette orientation des investissements bénéficieront, au même titre que les sociétés canadiennes, des incitations fiscales contenues dans la politique de canadianisation.

C'est là une manière d'éviter les controverses déclenchées par les compagnies étrangères et par leur pays d'origine au sujet de la canadianisation sans pour autant abandonner l'essentiel. Et l'essentiel, dans ce domaine, c'est de favoriser l'exploration à l'intérieur du Canada tout en exerçant un contrôle efficace sur les compagnies.

Le dernier point concerne le rôle de Pétro-Canada. A ce sujet, nous sommes convaincus que l'existence d'une société d'Etat dans le domaine des hydrocarbures est, dans le contexte international de l'industrie pétrolière, une nécessité. Mais ceci étant dit, il est clair que cette existence ne doit pas signifier la disparition ou la mise en veilleuse des sociétés d'Etat du même genre dans les provinces. En effet, à la lumière du principe même du fédéralisme qui n'admet pas la disparition des provinces sous prétexte de l'existence d'un gouvernement fédéral, il serait néfaste de s'opposer à la consolidation ou à la création de sociétés similaires dans les provinces qui désirent le faire sous prétexte que Pétro-Canada existe.

3.3 L'AUTOSUFFISANCE PAR UNE BAISSE DE LA DEMANDE

A la lecture de la "mise à jour" du PEN, une constatation nouvelle ne manque pas d'émerger: le gouvernement fédéral semble maintenant attendre la réalisation de l'autosuffisance bien plus à partir de la diminution de la consommation pétrolière (économies d'énergie) qu'à partir de l'augmentation de la production (substitution), comme

c'était le cas dans le programme original. Pourquoi cette nouvelle orientation? Dans quelles mesures et selon quelles conditions peut-elle vraiment conduire à l'autosuffisance?

La raison principale de cette nouvelle orientation est simple: l'abandon des grands projets de production de pétrole synthétique, à partir des sables bitumineux sur lesquels le PEN comptait pour faire la soudure entre l'offre et la demande pétrolière à l'horizon de 1990. Même s'il est vrai que la stabilisation à la baisse du prix mondial du pétrole était la cause directe qui a poussé les compagnies à abandonner ces projets, il faut bien souligner que la cause indirecte et bien plus profonde de ce comportement est l'insatisfaction de ces compagnies envers l'ensemble de la politique énergétique dans ces trois dimensions: fixation des prix pétroliers, partage des recettes et canadianisation. La baisse du prix mondial était le révélateur de cette insatisfaction et son prétexte en même temps.

Quant à l'évolution de la demande, il faut noter que, comme partout ailleurs dans le monde, la demande globale en énergie et surtout la demande pétrolière connaissent, depuis 1980, une baisse sensible qui s'est traduite, dans le cas canadien, par une légère diminution des importations pétrolières passant de 263,000 b/j en 1980 à 260,000 b/j en 1981. Les prévisions pour 1982 varient, selon la "mise à jour", entre un minimum de 164,000 b/j et un maximum de 214,000 b/j. Par rapport au PEN, qui prévoyait 260,000 b/j d'importation pour seulement 1985, les chiffres que nous venons de mentionner peuvent paraître, à prime abord, comme la preuve d'une accélération du mouvement vers l'autosuffisance pétrolière et, par conséquent, comme un dépassement du calendrier initialement prévu.

Une telle conclusion, que les auteurs de la "mise à jour" semblent adopter, gagne selon nous à être nuancée pour les raisons suivantes:

a) La première, et la plus importante, raison est qu'il est très risqué d'affirmer que la baisse de la demande pétrolière, d'environ 6.7% entre 1980 et 1981, est un phénomène complètement et entièrement irréversible et continu. La "mise à jour" semble le croire mais sans avancer des arguments pour étayer sa conclusion. Pour notre part, nous estimons qu'il faut, au moins, être réservé à ce sujet aussi longtemps que nous ne disposons pas d'une analyse approfondie et chiffrée des effets de la récession sur la consommation pétrolière. Dans le cas canadien, plus spécifiquement, il nous semble audacieux d'attribuer la totalité, ou même une grande partie, de la baisse de la demande pétrolière à des économies ou même à des substitutions (la demande du gaz, elle-même, ayant régressé entre 1980-1981 de 1.7%). D'autant plus que la performance du Canada en matière d'économies d'énergie était médiocre avant la récession.

b) La deuxième raison qui nous laisse sceptique devant une telle conclusion touche le côté offre du pétrole. En effet, sur la base des chiffres avancés par la "mise à jour", nous pouvons facilement observer qu'à la baisse de 20 millions de m^3/j de la demande pétrolière entre 1980 et 1981, répondait une baisse de production pétrolière nationale d'environ 19 millions de m^3/j et seulement 1 million de m^3/j des importations. En d'autres mots, la "dépendance" envers l'extérieur a très peu varié en dépit de la baisse importante de la demande et que c'est la production nationale qui a fait les frais de cette baisse.

Il est tout à fait possible qu'une grande partie de cette baisse de l'offre soit le résultat direct de la diminution conjoncturelle de la demande. Mais si tel est le cas, il aurait été en principe plus normal de voir fléchir d'abord les importations et ensuite seulement, dans une proportion beaucoup moindre, la production nationale. Or, c'est l'inverse que nous observons. Ce qui nous pousse à croire que la baisse de la production nationale peut être attribuable, en

partie du moins, à la diminution des activités pétrolières au Canada comme conséquence de la politique du PEN et non pas seulement, ou essentiellement, de la diminution conjoncturelle de la demande.

c) Les deux observations que l'on vient de noter réduisent d'autant les certitudes affichées par la "mise à jour" de voir l'autosuffisance pétrolière atteinte essentiellement par la baisse de la demande. Selon nous, une autre conclusion doit être envisagée si l'on ne veut pas être pris au dépourvu, une fois la reprise économique amorcée. En effet, si la production pétrolière nationale n'est pas stimulée par des modifications importantes de la philosophie même du PEN et non seulement par une addition d'expédients et de subventions fiscales, la hausse de la demande qui suivra inéluctablement la reprise économique va probablement entraîner une augmentation, et non pas une diminution, des importations pétrolières.

3.4 CONCLUSIONS

La politique énergétique et pétrolière au Canada est devenue depuis 1973 et au fil des ans, d'une complexité sans pareille. Le PEN est, à cet égard, un exemple parfait d'une approche technocratique et bureaucratique du problème de l'énergie. Il n'était donc pas dans notre intention d'examiner en détail les objectifs multiples et les moyens diversifiés de ce programme.

Bien au contraire, tout au long de ce chapitre, nous avons essayé de fournir des éléments de réponse à la question suivante: Est-ce que la politique énergétique canadienne en général et le PEN (et sa "mise à jour") en particulier sont susceptibles de conduire le Canada vers l'autosuffisance pétrolière en 1990? Nous avons privilégié cette question, parmi une foule d'autres qui peuvent être adressées au PEN, parce que la nature et les dimensions de la problématique énergétique du Québec dépendent directement et très largement de la réponse qu'on lui apporte.

Considérée dans ce sens, cette réponse est, en même temps, un préalable et une contrainte à toute politique québécoise de l'énergie, étant donné que les importations pétrolières du Québec constituent les trois quarts environ du total des importations canadiennes.

Dans cet esprit, les principales conclusions de notre analyse peuvent être résumées dans les points suivants:

1/ L'autosuffisance pétrolière du Canada pour 1990 est un objectif souhaitable et possible. Il est souhaitable parce que les risques de perturbation des flux d'approvisionnements pétroliers découlant de la situation politique explosive du Moyen-Orient sont réels. Même si ces risques peuvent ne pas affecter directement le Canada, il est hors de doute qu'ils peuvent le toucher éventuellement d'une manière indirecte. D'autant plus qu'une grande partie des importations pétrolières canadiennes transitent par Portland, et que les Etats-Unis sont directement impliqués au Moyen-Orient.

2/ L'autosuffisance est, en plus, un objectif possible, d'abord parce que le Canada dispose de ressources énergétiques aussi diversifiées (pétrole synthétique, gaz naturel, hydro-électricité...etc) que potentiellement abondantes, et ensuite, parce que la dépendance pétrolière du pays envers l'étranger est, somme toute, relativement faible si on la compare à la dépendance des autres pays industrialisés (Etats-Unis, Europe et Japon) ou aux potentialités existantes. Dans ces conditions, l'autosuffisance présente, sans doute, un objectif qui rallie les suffrages tant des provinces productrices (parce qu'elle devra permettre de mettre en valeur leurs potentialités énergétiques) que les provinces consommatrices (parce qu'elle leur assure la sécurité énergétique).

3/ Tout en étant souhaitable en tant qu'objectif et potentiellement possible, l'autosuffisance pétrolière pour 1990 nous paraît peu probable pour les raisons suivantes:

a) L'approche bureaucratique et dirigiste du PEN constitue un handicap majeur pour les compagnies privées désireuses de se lancer dans les activités pétrolières et énergétiques ou d'augmenter leurs investissements dans ce secteur. Ceci est encore plus vrai pour les compagnies de petite taille sur lesquelles, paradoxalement, la "mise à jour" du PEN compte beaucoup pour relancer l'exploration.

b) La politique des prix pétroliers, pratiquée depuis 1973 et confirmée en gros par le PEN, va à l'encontre des principes économiques établis pour la gestion efficace des ressources. Elle a induit déjà des effets négatifs tant sur le plan de la demande que sur le plan de l'offre qui, même s'ils sont actuellement cachés par la récession, ne sont pas moins réels. Ces effets négatifs jouent contre l'objectif de l'autosuffisance. Bien plus, ils sont de nature à augmenter la dépendance des importations pétrolières.

c) Le contrôle national de l'industrie pétrolière (canadianisation, partage des recettes, rôle de Pétro-Canada), tout en étant un principe défendable en soi,exerce, comme il est appliqué actuellement, des effets négatifs sur la réalisation de l'autosuffisance qu'il sera difficile d'enrayer d'ici 1990. En d'autres mots, la baisse des activités des compagnies étrangères ne sera compensée par une hausse des activités des compagnies nationales (privées et publiques) qu'à long terme. A court et moyen terme, l'objectif du contrôle est difficilement conciliable, tel quel, avec l'objectif de l'autosuffisance.

4/ A l'encontre de l'orientation nouvelle qui se dégage de la "mise à jour" du PEN, nous ne croyons pas que l'autosuffisance peut être atteinte par la baisse de la demande pétrolière au moment où c'est la production nationale du pétrole qui fléchit et très peu les importations.

D'autant plus que cette baisse de la demande peut, en partie du moins, être expliquée par la récession et que, par conséquent, la reprise économique peut annuler.

CHAPITRE IV

POUR UNE PROBLEMATIQUE DE L'ENERGIE AU QUEBEC

A la lumière des conclusions que nous avons dégagées dans les chapitres II et III de ce rapport, nous pouvons maintenant aborder la situation spécifique du Québec en matière d'énergie. Nous le ferons en trois étapes successives: d'abord, en résumant les effets de la politique fédérale sur la situation énergétique propre du Québec, ensuite, en soulignant les objectifs, l'évolution et les limites de la politique québécoise actuelle de l'énergie et, enfin, en dressant une liste des problèmes énergétiques qui se posent actuellement et dont la solution constituera, en définitive, le "choix énergétique" du Québec pour les années futures.

L'ensemble de ce chapitre doit être considéré comme un cadre, un canevas, pour un travail plus extensif dont l'objectif final serait la production d'un avis du CPDQ au Premier ministre concernant chacun des problèmes évoqués dans la troisième partie de ce chapitre ainsi que de l'ensemble de la politique énergétique. Il faut bien souligner que ce chapitre peut représenter, par ailleurs, une sorte de synthèse dont la "commission sur l'énergie" du CPDQ pourrait se servir pour orienter et préciser plus encore ses travaux et discussions durant les prochains mois.

Ainsi conçu, il va sans dire que ce chapitre ne peut être considéré comme définitif, ni la liste des problèmes évoqués comme exhaustive. Au fur et à mesure que les travaux de recherche avanceront et que les discussions, au sein de la commission, se poursuivront, les modifications nécessaires au cadre ainsi tracé pourront être apportées.

4.1 LE QUEBEC DANS LE CADRE CANADIEN

Depuis 1973, l'apport du Canada au Québec sur le plan de l'énergie a revêtu trois aspects: d'abord,comme source de revenu, ensuite,comme source d'énergie (pétrole et gaz) et, finalement, comme système de sécurité pour les approvisionnements pétroliers étrangers. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons nous interroger sur la valeur de ces trois apports pour les années futures au cas où la politique fédérale, présentement en vigueur, demeure inchangée. C'est, en d'autres termes, des effets de cette politique sur la situation énergétique du Québec dont il sera question.

Le Canada comme source de revenus

Sans recommencer à nouveau la "bataille des chiffres", il est incontestable que le Québec a bénéficié, depuis l'instauration du système du "double prix", d'un transfert substantiel de revenus qui lui a permis de supporter les deux chocs pétroliers sans trop diminuer le niveau de vie de sa population. En effet, les subventions aux importations du pétrole étranger,couplées à une politique de prix interne en dessous du prix mondial,ont présenté un gain net pour le Québec, tout au moins sur le plan des revenus et à court terme.

Depuis quelques années, toutefois, cette situation évolue dans un sens de plus en plus négatif pour le Québec, tant sur le plan des gains de transfert que sur le plan énergétique.

1/ Sur le plan des gains de transfert, d'abord, il y a lieu de noter la différence importante qui existe entre une subvention aux importations alimentée par une taxe aux exportations et une subvention servie à même le budget fédéral. Dans la première hypothèse, qui était effectivement le cas au moment où les taxes aux exportations

du pétrole albertain compensaient les subventions aux importations pétrolières québécoises, un transfert net de revenus en faveur du Québec existait. Mais, depuis que les exportations de l'Alberta vers les Etats-Unis ont faibli pour ensuite s'estomper presque complètement, les subventions aux importations pétrolières constituent une charge supplémentaire qui vient aggraver le déficit - déjà énorme - du budget fédéral. Or, les effets négatifs de ce déficit (inflation, hausse des taxes, faiblesse du dollar canadien...etc) touchent tous les contribuables canadiens, les québécois inclus. De telle sorte que l'on peut affirmer que la subvention aux importations est, en large partie, annulée par les augmentations de taxes et par l'inflation. Quoique nous n'ayons pas entrepris de calculer, à ce stade de nos recherches, les profits et pertes du Québec à ce sujet, nous serions à peine étonnés si les résultats d'un tel calcul donnaient le Québec perdant actuellement à l'échange. Cette situation risque même de s'aggraver dans le futur si la politique fédérale de fixation des prix demeure inchangée.

2/ Sur le plan énergétique, les pertes du Québec - et de l'ensemble du Canada- sont incontestables depuis le début même de la mise en application de cette politique des prix. D'abord, parce qu'elle représente une subvention et un encouragement aberrant à la consommation énergétique dont les effets vont exactement à l'encontre des économies d'énergie: objectif considéré comme prioritaire tant par le gouvernement fédéral que par le Québec.

Le Canada comme source d'énergie

Même si le Canada regorge, comme nous l'avons indiqué au chapitre III, de ressources énergétiques, le Québec ne serait pas plus avancé sur la voie de la sécurité de ses approvisionnements si ses ressources, pour une raison ou pour une autre, restent à l'état de potentialité et non de réalité (le cas des sables bitumineux). Le résultat

est le même si le prix de ses sources s'avèrent, selon certaines conditions, non compétitif avec les autres sources énergétiques importées où produites par le Québec (le cas du gaz naturel face à l'hydroélectricité et au pétrole).

Le cas du pétrole importé actuellement de l'Ouest canadien est encore plus préoccupant. Car selon les estimations de l'Office National de l'Energie, que corroborent d'ailleurs plusieurs autres études, le pétrole de l'Ouest est déjà entré dans la phase de déclin,ce qui est un indice clair que les livraisons au Québec (et à l'Est du Canada en général) vont commencer à diminuer pour s'arrêter presque complètement d'ici 4 ou 5 ans. Au fur et à mesure que ces livraisons diminueront, le Québec devra de plus en plus s'adresser au marché international du pétrole pour assurer ses besoins. Il se retrouvera donc, dans quelques années, presqu'entièrement dépendant du pétrole étranger comme cela a été son cas avant la mise en marche de l'oléoduc Sarnia-Montréal.

Quant au pétrole potentiel de l'Est canadien (essentiellement Hibernia), son sort dépend, comme dans le cas des sables bitumineux et des autres mégaprojets, essentiellement de l'évolution de la politique fédérale de l'énergie dont nous avons fait remarquer les faiblesses à cet égard. Si l'on considère les dernières décisions et les déclarations tout à fait pessimistes des milieux de l'industrie privée, il serait exagérément optimiste de tabler sur l'apport de l'Est canadien aux approvisionnements pétroliers du Québec, tout au moins pour les dix prochaines années.

D'ailleurs, l'accent que met actuellement le fédéral sur le gaz naturel - comme substitut possible au pétrole importé- est une indication claire sur le côté vraiment aléatoire des promesses des autres sources. Mais nous aurons l'occasion de revenir sur le cas du gaz naturel dans la troisième partie de ce chapitre.

En bref, nous pouvons donc dire que si l'autosuffisance pétrolière du Canada n'est pas réalisée en 1990, ce qui est la conclusion de notre chapitre III, le Québec va se trouver dans la situation la plus inconfortable de toutes les provinces sur le plan de la sécurité de ses approvisionnements pétroliers non seulement parce qu'il ne produit pas actuellement du pétrole mais parce que, selon les informations actuelles, son sous-sol ne semble pas contenir de gisements significatifs à exploiter, ce qui n'est pas le cas de l'Ouest ni même de l'Est.

Le Québec dans le système canadien de sécurité

Par système de sécurité, nous entendons les mesures qu'un Etat prend pour se protéger contre les risques d'interruption ou de diminution de ses importations de pétrole étranger. Un tel système est indispensable dans le cas d'un pays fort éloigné de la situation d'autosuffisance (la plupart des pays européens et le Japon) comme dans le cas d'un pays en transition vers l'autosuffisance (le Canada).

Comme nous l'avons bien souligné auparavant, le Canada -comme tout autre pays importateur de pétrole- peut être affecté par des perturbations brusques dans le flux du commerce pétrolier provenant surtout de causes politiques. Quelles sont les mesures qu'il a prises pour immédiatement se protéger contre de tels risques? La question est vitable pour le Québec puisque, encore une fois, il est le principal importateur de pétrole étranger au Canada et sera, par conséquent, le plus fortement touché par ces perturbations.

Trois mesures sont, à cet égard, à signaler:

1/ La première est la possibilité d'augmenter temporairement les livraisons de pétrole provenant de l'Ouest canadien étant donné que

la capacité d'utilisation maximale de l'oléoduc Sarnia-Montréal permet le recours à cet expédient, du moins dans le court terme. A moyen et long terme, cette solution -toutes choses égales par ailleurs- serait inopérente puisque l'Ouest se trouverait dans l'impossibilité de la pratiquer par manque de disponibilité.

2/ La deuxième mesure est l'entrée en vigueur de l'accord sur "la répartition pétrolière en cas de crise" signé par le Canada dans le cadre de l'AIE (Agence Internationale de l'Energie). Selon les dispositions de cet accord, le programme de répartition entre en action si un pays signataire voit ses approvisionnements de l'étranger diminuer, par un événement extra-économique, d'un pourcentage de 7% de sa consommation. Appliqué à la lettre, cet accord discrimine le Québec par rapport aux autres provinces. En effet, si les approvisionnements étrangers canadiens baissent de 7%, cela se traduirait par une baisse d'au moins 10% de la consommation du Québec au moment où l'Ontario ne subirait qu'une baisse de 2% et que les Provinces de l'Ouest sortiraient complètement indemnes de cette baisse. Pour palier à cette discrimination, un système de répartition canadien fut institué dont le Québec est partie prenante et bénéficiaire.

3/ La troisième et dernière mesure à la disposition du Fédéral sont les accords d'achats de pétrole à moyen terme de Société d'Etat à Société d'Etat, dont l'exemple est l'accord entre la PEMEX du Mexique et Pétro-Canada. Ce genre d'accord, surtout avec des pays en dehors du Moyen-Orient ou même en dehors de l'OPEP, constitue un moyen de défense appréciable pour s'assurer une certaine diversification dans la provenance géographique de nos importations pétrolières.

En résumé donc, si la sécurité à court terme des approvisionnements du Québec semble être assurée, la sécurité à moyen et long terme nous paraît plutôt être menacée beaucoup plus que les autres provinces si notre hypothèse sur l'improbabilité de l'autosuffisance

canadienne en 1990 s'avère exacte. Il faut, aussi, ajouter à cela le fait que même les avantages financiers que le Québec retirait auparavant de la politique canadienne des prix pétroliers semblent se transformer en désavantages.

4.2 LA POLITIQUE ENERGETIQUE DU QUEBEC: OBJECTIFS, RESULTATS ET LIMITES

Pour pouvoir dresser la liste des problèmes qui confrontent le Québec dans le domaine énergétique, il est nécessaire de commencer par brosser un tableau de la politique québécoise en cette matière en synthétisant rapidement ses objectifs, ses réalisations depuis 1978 et ses limites.

Quel bilan énergétique pour 1990?

A deux reprises, le Québec s'est vu proposer une politique énergétique intégrée et globale. Une première fois, en décembre 1972, lors de la publication du document intitulé: "Les objectifs d'une politique québécoise de l'énergie". Ces objectifs étaient, on s'en souvient, au nombre de trois: a) rechercher le meilleur prix possible pour les importations pétrolières; b) s'assurer de la sécurité des approvisionnements à court et à moyen terme; et c) réaliser une partie au moins de la stratégie industrielle du Québec à partir du pétrole considéré non seulement comme source d'énergie mais, aussi et surtout, comme matière première.

C'était l'époque où l'on croyait encore que le Québec détenait un avantage comparatif par rapport au reste du Canada dû au fait que le prix de son pétrole importé était inférieur au prix du pétrole albertain. Des projets importants furent, à l'époque, proposés pour

mettre à profit cette situation avantageuse: construction d'un superport pétrolier en eau profonde sur le Saint-Laurent, développement à Montréal d'un centre d'industries pétrochimiques qui viendrait concurrencer l'Ontario dans ce secteur, etc.

Malheureusement, la plupart de ces objectifs et de ces projets n'ont pas résisté au vent de panique soulevé par la "révolte de l'OPEP" en 1973 et par la crise pétrolière mondiale qui s'en est suivie. En quelques mois et à la faveur d'un ensemble de facteurs d'ordre économique et politique, l'OPEP n'avait pas tardé à surplanter complètement les sociétés transnationales comme le seul centre de décisions en matière de fixation des prix du pétrole "brut". Cette soudaine émergence des pays producteurs sur la scène pétrolière, après avoir été pendant longtemps considérés comme "le partenaire endormi", allait changer la physionomie même du marché et de l'industrie pétrolière, la rendant presque méconnaissable. Le résultat le plus manifeste de ce changement fut le quadruplement des prix pétroliers dans un temps très court. En effet, le prix affiché du "brut" de référence est passé de 2.89$ le baril en juin 1973 à 11.65$ en janvier 1974. Plus important encore, ce nouveau palier des prix allait non seulement se maintenir, en terme nominal, tout au long des années 1974-1978, mais même connaître un nouveau "bond en avant" entre 1979 et 1980, entraînant ainsi le prix moyen du baril à quelque 35$ au début de 1981.

C'est donc à partir de ces nouvelles conditions du marché mondial du pétrole, d'une part, et de la situation énergétique propre d'abord du Québec et ensuite du Canada, d'autre part, qu'un Livre Blanc fut proposé en 1978 à la population québécoise. Le titre même de ce document, "La politique québécoise de l'énergie: assurer l'avenir" en dit long sur le changement radical d'optique entre 1972 et 1978.

Trois constatations forment la base sur laquelle est venue s'édifier la politique énergétique du Québec. La première est que, au-delà des péripéties et des troubles politiques périodiques qui

secouent les pays producteurs du Moyen-Orient, l'époque du pétrole bon marché est définitivement révolue. Non pas que les facteurs politiques conjoncturels n'ont pas exercé ou n'exercent plus une influence sur les prix, mais parce que des réalités physiques et économiques plus déterminantes et plus structurelles sont à la base de ce nouveau phénomène. La première de ces réalités est la rupture, depuis le début de la décennie 70, entre le taux d'accroissement annuel des nouvelles découvertes et le taux de croissance annuel de la consommation du pétrole. De telle sorte que le pétrole, facilement exploitable, devient de plus en plus rare donc de plus en plus cher. La deuxième réalité est que les sources substituts au pétrole sont ou bien coûteuses à mettre sur le marché (le pétrole des schistes, la liquéfaction du charbon, etc.) ou bien entourées de risques non encore définitivement élucidés (l'énergie nucléaire) ou, alors, ce sont des sources qui sont incomplètement adaptées aux besoins et pas encore au point sur le plan technologique (l'énergie solaire, éolienne, etc.)

La deuxième constatation que l'on pouvait aisément observer était la forte dépendance du bilan énergétique du Québec envers le pétrole et, par conséquent, envers ceux qui le produisent et l'exportent. En effet, selon le bilan énergétique de 1976 environ 70% de la consommation énergétique totale provenait du pétrole, 22% de l'hydroélectricité, 6% du gaz naturel et le reste, soit environ 2%, du charbon et des autres sources d'énergie. En privilégiant ainsi le pétrole, cette structure de la consommation aboutissait directement à une plus grande dépendance du Québec envers les sources extérieures à son territoire, soit au Canada, soit à l'étranger, pour son approvisionnement en hydrocarbures (pétrole et gaz naturel). Par conséquent, il paraissait donc nécessaire de modifier cette structure au risque de voir cette dépendance se maintenir à un niveau élevé. D'autant plus que, jusqu'à plus amples informations, le sous-sol québécois ne semble pas renfermer d'importants gisements d'hydrocarbures économiquement exploitables.

La troisième et dernière constatation de base est que le Québec, à l'inverse de la plupart des pays importateurs nets de pétrole, dispose déjà sur son propre territoire de quantités appréciables d'une ressource énergétique renouvelable et "propre" qui est l'hydroélectricité. Il est même établi que le Québec peut, moyennant quelques conditions économiques, augmenter considérablement sa capacité de production de cette ressource, tellement les potentialités hydrauliques qui restent à exploiter sont énormes.

Tenant compte de l'ensemble des facteurs que nous venons de décrire, le Livre Blanc de 1978 avait fixé à la politique québécoise de l'énergie, les quatre objectifs fondamentaux suivants:

1) La substitution de l'hydroélectricité et, dans une moindre mesure, du gaz naturel au pétrole; 2) La diminution draconienne de la croissance de la consommation énergétique dans tous les secteurs sans que cette diminution affecte la croissance économique en général; 3) L'encouragement systématique à la recherche et au développement des "énergies nouvelles" tout en maintenant un moratoire sur l'énergie nucléaire; et 4) L'assurance d'une plus grande sécurité des approvisionnements pétroliers et gaziers par des interventions "sélectives" de l'Etat, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses différentes sociétés publiques et tout spécialement par SOQUIP (Société québécoise d'initiatives pétrolières).

Le bilan énergétique souhaité pour 1990 ne faisait que traduire en chiffre les objectifs que nous venons de mentionner. Deux scénarios furent, à cet égard, envisagés. Le premier considère que la part du gaz naturel dans le total de la consommation énergétique restera inchangée (environ 6%), que la part du pétrole sera diminuée de 70% à 50% et celle de l'hydroélectricité augmentée de 22% à 41%. Au cas où la part du gaz naturel augmentera jusqu'à 12%, et c'est le deuxième scénario, la part du pétrole devra alors baisser en conséquence pour s'établir à 45%, laissant ainsi la part de l'hydroélectricité inchangée à 41%. Dans les deux cas, la part du charbon et des "énergies nouvelles" ne dépassera pas 2 à 3% du total du bilan.

Il va sans dire que l'objectif global consistant à assurer l'avenir énergétique ne peut souffrir, en tant que tel, aucune contestation possible. En effet, tout pays importateur net d'énergie, conscient de la précarité de la situation énergétique mondiale, se doit effectivement de fixer un tel objectif. Tout le problème est de savoir si les moyens qui sont mis en oeuvre, ou proposés, conduisent réellement aux résultats escomptés. Dans le cas du Québec, cela revient à se poser, quatre ans après la publication du Livre Blanc, deux questions intimement liées: quels sont les moyens de cette politique et quels en sont les résultats?

Les moyens et les résultats

Une procédure commode pour synthétiser l'évolution énergétique depuis 1978 est de rattacher une série donnée de résultats à un (ou des) moyen(s) utilisé(s). Cette procédure est, certes, critiquable étant donné les imbrications et l'interaction continues entre l'ensemble des résultats et l'ensemble des moyens, mais elle a l'avantage de la clarté.

1/ Consommation et économies d'énergie: Le défi majeur de la politique québécoise est de faire baisser drastiquement le taux de croissance de la consommation énergétique sans pour autant faire diminuer le taux de croissance économique. L'objectif était de réduire le premier taux de 3 à 1.2% tout en conservant, pour la décennie 80, un taux de croissance économique annuel moyen de 3.5%. Autrement dit, il s'agissait de réduire le rapport entre les deux taux de "1" qu'il était jusqu'en 1976 à 0.34 en 1990: objectif ambitieux s'il en fut car il exige une baisse d'environ 30% en moyenne de la consommation énergétique.
Statistiquement parlant, cet objectif semble sur la bonne voie de se réaliser puisque la moyenne de la consommation énergétique entre 1976 et 1981 n'a pas progressée plus que 1%. Malheureusement cette

moyenne, comme toute moyenne, cache parfois des phénomènes inquiétants. Par exemple, le taux de croissance de la consommation, après un recul de -2.5% en 1977, est remonté à 4% en 1978 pour retomber à 1.8% en 1979 et à 0.9% en 1980. En 1981, le niveau paraît encore plus faible. Est-ce à dire que nous sommes installés définitivement et irréversiblement dans une société moins "énergivore"? Où est-ce que la frénésie de la consommation redémarera une fois l'économie repartie? La question reste posée et il est prématuré de tirer des conclusions hâtives à cet égard. Même s'il est indéniable que la hausse des prix internes depuis 1979 a joué un rôle important dans la baisse de la consommation, il nous semble difficile d'admettre que la totalité de cette baisse lui soit attribuable étant donné la récession qui sévit pratiquement depuis 1979.

2/ Pénétration du gaz naturel: C'est la grande idée qui a émergé à la suite du deuxième choc pétrolier. Elle consiste à encourager la pénétration du gaz naturelaux dépens du pétrole dans la consommation énergétique étant donné l'abondance de cette source dans l'Ouest. L'objectif est de permettre au gaz d'occuper un pourcentage de 15 à 18% dans le bilan énergétique de 1990.
Deux conditions sont à la réalisation de cet objectif: d'abord, l'extension du réseau gazier de Montréal vers tout l'Est du Québec et, ensuite, la tarification du gaz à un niveau qui le rendrait compétitif, non seulement par rapport aux prix des produits pétroliers, mais aussi, comme nous allons le voir, par rapport aux prix de l'électricité. Ces deux conditions dépendent dans une large mesure de la politique fédérale. Mais pour pouvoir orienter et suivre au jour le jour la réalisation de cet objectif, le Gouvernement du Québec a pris, par l'intermédiaire de SOQUIP et de la Caisse de dépôts et de placements, le contrôle des deux sociétés gazières au Québec: Gaz Métropolitain et Gaz Inter-Cité.

3/ Sécurité des approvisionnements pétroliers: Dans ce dossier, les instruments et le cadre institutionnel sont, depuis 1980, existants, mais les réalisations tardent à venir. Partant de l'idée que les accords pétroliers se négocient de plus en plus de Société d'Etat

à Société d'Etat, le Gouvernement a modifié la loi de SOQUIP pour lui permettre d'acheter du pétrole et des produits pétroliers sur le marché international et de conclure des accords de livraison à court, moyen et long terme avec les sociétés pétrolières des pays producteurs. La nouvelle loi permet même à SOQUIP de faire de l'exploration en dehors du Canada à condition que cela contribue à la sécurité des approvisionnements du Québec. Pour de multiples raisons, aucune réalisation n'est à souligner dans ce domaine.

4/ L'hydroélectricité, une source autochtone d'énergie: Avec des investissements de l'ordre de 3 milliards de dollars annuellement depuis 1978, Hydro-Québec a réalisé un programme important d'équipement qui a entraîné une augmentation considérable de la puissance installée: de 12523 MW en 1977 à 15696 MW en 1980. Le point culminant de de ces réalisations était la mise en marche en 1979 de LG-2 qui fait partie du complexe La Grande à la Baie-James.
Il va sans dire qu'avec les réalisations qu'elle a à son actif, le savoir-faire technologique qu'elle a développé, le capital humain dont elle dispose et les potentialités hydrauliques immenses du pays, Hydro-Québec se classe déjà au premier rang des sociétés canadiennes et dans le peloton de tête mondial en matière de construction de barrages et de transmission d'électricité. C'est donc dire combien le Québec est priviliégié par rapport aux autres pays industrialisés en disposant ainsi d'une source d'énergie renouvelable, non polluante et sous contrôle national.
Deux problèmes, toutefois, se sont posés ces dernières années. Le premier est la hausse moins forte que prévue de la consommation domestique d'électricité, ce qui a entraîné des "surplus" d'électricité à vendre surtout dans les périodes hors pointe. Cette situation entraîne non seulement une possible compétition entre le gaz et l'électricité, mais surtout une révision du programme d'investissements d'Hydro-Québec pour les années à venir avec toutes les conséquences sur l'emploi d'une telle révision. Le deuxième problème est le contentieux du Québec avec Terre-Neuve au sujet du contrat qui lie les deux provinces pour l'exploitation des Chutes Churchill et que Terre-Neuve veut répudier.

5/ Le bilan énergétique: En 1980, soit trois ans après la mise en oeuvre de la politique énergétique du Québec, le bilan énergétique se composait comme suit: 26.80% hydroélectricité (25.10% en 1977); 7.56% gaz naturel (6.76% en 1977); 64.21% pétrole (66.57% en 1977) et 1.42% charbon (1.57% en 1977).
Ces chiffres indiquent, sans conteste, que la tendance de la composition du bilan énergétique va effectivement dans le sens souhaité par le Livre Blanc de 1978, soit la hausse relative de la consommation d'hydroélectricité et du gaz au détriment du pétrole.
Deux questions, néanmoins, se présentent immédiatement à l'esprit à cet égard: 1) Est-ce que le rythme du changement constaté durant les quatre dernières années est suffisant pour rejoindre les exigences du "bilan projeté" pour 1990 et quelles sont les contraintes qui empêchent son accélération? 2) Faut-il, à la lumière des changements intervenus depuis 1978 dans le secteur énergétique mondial et canadien, reviser le "bilan projeté" initialement prévu par le Livre Blanc et modifier les politiques qui lui servent d'appui?
Poser ces deux questions, c'est ouvrir le débat sur un ensemble de problèmes et de choix énergétiques qui confrontent actuellement le Québec. C'est l'objet de la section suivante.

4.3 LES "CHOIX ENERGETIQUES" DU QUEBEC

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction à ce chapitre, il ne peut s'agir à ce stade du développement de nos recherches ainsi que de la réflexion de la Commission sur l'Energie du CPDQ de proposer des solutions tranchées aux problèmes énergétiques qui se posent au Québec. Nous nous contentons donc de les formuler de la manière la plus claire possible pour préciser et orienter encore plus les recherches futures. On peut donc considérer ce qui va suivre comme une sorte de "devis de recherches" pour la deuxième étape de notre travail.

Mais avant de passer à la formulation de ces problèmes, il faut commencer par rappeler quelques définitions et hypothèses.

Définitions et hypothèses

Par "choix énergétiques", on entend les décisions que les consommateurs, les entreprises et les gouvernements, chacun à son niveau, prennent pour faire face à des situations actuelles ou prévisibles touchant la production, la commercialisation et la consommation des différentes sources d'énergie, existantes et potentielles, en vue de s'assurer un certain nombre d'objectifs. Pour le consommateur, l'objectif est de subvenir à ses besoins en énergie au meilleur prix, pour l'entreprise, c'est de maximiser ses profits, pour le gouvernement, c'est de s'assurer de la disponibilité des ressources énergétiques nécessaires au bon fonctionnement de la société en tenant compte non seulement des intérêts de la génération actuelle mais aussi de ceux des générations futures. Prise dans ce sens, la politique énergétique consisterait alors à coordonner, à harmoniser, à orienter ces multiples "choix énergétiques" surtout quand le système de marché, pour une raison ou pour une autre, se trouve dans l'incapacité de faire efficacement cette coordination à lui tout seul.

Trois hypothèses générales doivent aussi être explicitées, ou rappelées, avant d'entreprendre l'examen des "choix énergétiques": 1) Le statu quo dans le cadre constitutionnel qui régit les relations entre Québec et Ottawa; 2) Le prix du pétrole sur le plan international évoluera, grosso modo, selon le scénario formulé dans le chapitre II de ce rapport et 3) L'autosuffisance pétrolière du Canada ne sera pas atteinte en 1990 tant que les mesures mises en oeuvre par le PEN ne seront pas modifiées ou supprimées.

Sur la base de ces définitions et tenant compte de ces hypothèses, on peut, maintenant, passer à l'énumération d'une série de problèmes et de choix énergétiques qui se posent au Québec et dont l'examen approfondi fera l'objet de la deuxième phase de nos recherches.

Energie et environnement

C'est là un problème très important tout en étant en même temps très ambigu. Il est important pour la simple raison que le lien entre énergie et développement est au coeur même de l'évolution des sociétés. Depuis toujours, l'homme a cherché à domestiquer la nature pour réduire sa peine, c'est-à-dire les dépenses de sa propre énergie, et augmenter ce qu'il considère être son confort. La dilectique fondamentale du lien entre énergie et développement économique découle, en dernière analyse, de ce comportement général de l'homme amplement vérifié aussi bien dans l'espace que dans le temps.

Si important qu'il soit, ce lien entre énergie et développement ne cesse pas, toutefois, d'être ambigu parce que la notion même de développement économique supporte des interprétations différentes tellement elle est dépendante du système de valeur de chaque société. A un point tel qu'une société donnée peut considérer qu'un certain niveau de développement économique est largement suffisant pour elle au moment où une autre société peut le trouver absolument déficient. Tout le problème est de savoir exactement quel est le niveau jugé suffisant par une société à un moment donné et qui décide de ce niveau.

Pour les sociétés régies par le système capitaliste, comme la société québécoise, la solution de ce problème découle de deux principes de base. Le premier est que c'est l'ensemble de la population, c'est-à-dire l'ensemble des consommateurs/producteurs/votants qui décide à chaque moment, par l'intermédiaire du marché, de la composition des besoins ainsi que du niveau de satisfaction désiré de ces besoins. Autrement dit du niveau de développement économique souhaité (niveau de vie) ainsi que de la nature même de ce développement (qualité de vie). Le deuxième principe est que, les besoins étant extensifs indéfiniment, l'augmentation continue de la production (croissance économique) doit constituer l'objectif permanent de la société d'où le côté "productiviste" du système capitaliste.

Tout autant que le système capitaliste, le système socialiste lui-même est fondamentalement et foncièrement productiviste car il érige le développement continu de la production comme une loi. Le point important qui le différencie, sur ce plan, du système socialiste, est que c'est l'Etat, par l'intermédiaire de son Plan central, et non pas le marché qui décide à chaque moment du niveau et de la composition des biens et services offerts à la satisfaction des besoins de la population.

Ce rappel aurait été superflu si, depuis une quinzaine d'années, des voix ne s'étaient élevées dans les pays industrialisés pour les mettre en garde contre la croissance économique qui, selon elles, menace la survie même des générations futures par l'exploitation "sauvage" des ressources de la planète et surtout des ressources énergétiques non-renouvelables (la thèse du Club de Rome, par exemple). Une partie de la population du Québec semble être sensible à ces dangers et réclame une société moins énergivore, plus respectueuse de la nature, moins polluante de l'atmosphère, etc...

Pour apporter des solutions aux dégâts que charie nécessairement toute opération de production qui, par définition, est une opération de destruction-reconstitution, le choix n'est pas, nous semble-t-il, entre une société de croissance et une société de non-croissance (ce qui ne veut rien dire) ou entre une société à gestion par le marché ou à gestion étatique centralisée (ce qui ne résout pas le problème tout en rendant le processus de production moins efficace). La voie qui doit être explorée serait plutôt celle qui conduit à corriger les erreurs et les ratés du marché qui souvent ne tient pas compte automatiquement de la dégradation de l'environnement entraînée par la production et la consommation tant de l'énergie que des autres biens. Dans cet esprit, il y a lieu de s'interroger sérieusement sur les effets possibles de chaque projet énergétique sur l'environnement pour ne sélectionner, en définitive, que ceux des projets qui dégradent le moins la qualité de la vie.

Energie et stratégie de développement économique

Tout en tablant sur le secteur privé pour réaliser le développement économique, le Gouvernement du Québec a choisi d'orienter ce développement dans un sens qui est explicité dans sa stratégie de développement économique contenue dans "Bâtir le Québec I et II".

Sans porter ici un jugement sur cette stratégie, il demeure qu'un effort d'intégration reste à faire entre les exigences de la stratégie du développement et les objectifs et les moyens de la politique énergétique proprement dite. Si l'on considère en effet que le "projet collectif" qui doit guider l'économie du Québec dans les années futures est le "virage technologique", la politique de l'énergie doit refléter cette option en favorisant, par exemple, systématiquement la recherche et le développement des énergies nouvelles (Solaire, nucléaire, hydrogène liquide...etc.)

On peut aussi, dans une deuxième option, considérer l'énergie comme le facteur entraînant du développement économique et non pas comme le facteur entraîné. Cette option postule qu'une énergie électrique relativement bon marché peut entraîner le développement industriel du Québec en lui permettant de transformer sur place ses ressources naturelles au lieu de les vendre à l'étranger comme matières premières brutes. Nous avons eu l'occasion de tester une telle option pour le secteur minier québécois, ("l'Energie et secteur minier au Québec", Rapport du GREEN par A. AYOUB et J.T. BERNARD au ministère de l'Energie et Ressources naturelles du Québec, 1980). Or, nous nous sommes rendus compte que l'énergie, malgré sa présence à tous les stades de l'extraction minière, ne constitue pas le facteur responsable de la détérioration de la position minière du Québec par rapport au reste du Canada et qu'il faut plutôt chercher la cause beaucoup plus dans le coût comparatif de la main-d'oeuvre que dans le coût de l'énergie.

A l'état actuel des choses, ces options ainsi que d'autres possibles restent ouvertes et aucune décision irréversible n'est encore prise à leur sujet. Mais, il est maintenant grandement temps de passer ces options au crible de l'examen approfondi en tenant compte de leurs effets réciproques tant sur le développement économique que sur la situation énergétique. L'étape qui devrait suivre un tel examen serait l'élaboration d'une politique énergétique vraiment liée à la stratégie du développement.

Sécurité des approvisionnements pétroliers: Québec ou Ottawa?

On peut choisir n'importe quelle politique énergétique, un fait demeure évident: jusqu'en 1990, le pétrole occupera une part allant de 40 à 50% du bilan énergétique québécois. La grande partie de ce pétrole viendra, dans quelques années, de l'étranger. Déjà aujourd'hui, les trois quarts (3/4) des importations canadiennes de pétrole sont destinées au Québec.

Dans ce contexte et face à une telle situation, la SOQUIP fut autorisée à se lancer dans les activités d'achat, de raffinage et de distribution du pétrole et des produits pétroliers. Mais, jusqu'à présent, SOQUIP n'importe, ne raffine et ne distribue aucun baril de pétrole au moment où Pétro-Canada occupe déjà une place importante sur le marché québécois depuis son acquisition de Pétrofina. Le reste du marché pétrolier est dominé complètement par les sociétés privées étrangères.

Si l'on ajoute à cela que c'est le gouvernement fédéral qui fixe, avec les provinces productrices, le prix du pétrole brut au niveau national et que c'est ce même gouvernement qui conclut, par l'intermédiaire de Pétro-Canada, des contrats d'approvisionnements avec les pays producteurs étrangers (Mexique, Vénézuela...etc), on se rendra vite compte que le rôle de SOQUIP comme "secteur témoin" dans le domaine pétrolier ne s'est pas encore inscrit dans les faits.

Faut-il abandonner ce rôle à Pétro-Canada et se contenter d'explorer le sous-sol québécois ainsi que celui de l'Ouest et de l'Est canadien? Au cas où le Québec décide de participer activement à ce marché, il est nécessaire de savoir selon quelles modalités et suivant quelles conditions il doit le faire.

Ce sont là des questions qui doivent être posées et recevoir des réponses d'autant plus que le secteur du raffinage traverse une crise qui exigera nécessairement sa restructuration étant donné que sa capacité de production dépasse de beaucoup la demande actuelle et même prévisible de quelques sous-produits pétroliers.

Nécessité d'une "harmonisation triangulaire"

Le secteur énergétique québécois se caractérise aujourd'hui par trois phénomènes: 1) la baisse de la demande énergétique globale, comme nous l'avons indiqué précédemment; 2) la baisse de la demande d'électricité qui, selon les prévisions, ne dépassera pas 4.5% jusqu'en 1998 au moment où l'Hydro-Québec prévoyait précédemment un taux d'environ 7%; 3) un surplus de quelques sous-produits pétroliers, essentiellement des huiles lourdes. On estime, en effet, que ces surplus pourraient atteindre 46,000 b/j en 1986.

C'est dans ce contexte très délicat que l'on cherche à faire pénétrer le gaz naturel au Québec. Si aucune politique d'harmonisation "volontaire" entre les trois sources d'énergie (pétrole, électricité, gaz) n'est trouvée et n'est mise en application, le jeu de la compétition entraînera certainement sinon l'exclusion du gaz de la consommation du moins un retard considérable dans sa pénétration. En effet, il faut se rendre compte que les huiles lourdes sont des produits complémentaires et liés à l'opération même du raffinage. De telle sorte que les raffineurs peuvent, à la limite, baisser considérablement le prix de ces produits pour évincer ou retarder l'entrée sur le marché du gaz naturel surtout dans le secteur industriel. Il en est de même, quoique à un degré beaucoup moindre, pour les surplus d'électricité.

La première question qui se pose, à cet égard, est de savoir s'il est moins coûteux pour le Québec de laisser les forces du marché départager la consommation énergétique entre ces trois sources d'énergie ou s'il vaut mieux s'impliquer directement par une politique "volontaire" d'intervention (subventions, normes, implication financière dans le projet CARMONT...etc.). Si les résultats des calculs indiquent que c'est la deuxième option qui est préférable pour protéger les intérêts à long terme du Québec, il faudrait alors fixer les conditions et les limites de ces interventions. D'autant plus qu'il y a, sur ce point, un laborieux travail à faire pour coordonner la politique québécoise avec la politique fédérale qui, elle, est responsable de la fixation des deux paramètres stratégiques: le prix du pétrole et le prix du gaz naturel.

L'hydroélectricité: produire pour consommer ou produire pour exporter?

En dépit des surplus, actuels et prévisibles, d'électricité, une thèse audacieuse est avancée qui réclame non pas un ralentissement dans le rythme du programme d'équipement d'Hydro-Québec mais bien une accélération pour exploiter au maximum les ressources hydrauliques existantes au Québec, afin d'exporter ensuite l'électricité aux Etats-Unis et aux autres provinces.

Cette thèse est fondée sur les arguments suivants: 1) les avantages comparatifs du Québec dans la production de l'hydroélectricité par rapport aux états de l'Est des Etats-Unis et aux autres provinces canadiennes; 2) la possibilité pour le Québec de faire financer une partie des travaux requis par les éventuels acheteurs et 3) les retombées majeures sur l'activité économique et surtout sur l'emploi au moment où la situation sur ces deux fronts est actuellement très dépressive et que plusieurs indices suggèrent que la reprise sera peut être longue à venir ou qu'elle sera, de toute manière, assez modérée.

Il est impossible, sans une étude appropriée, d'accepter ou de rejeter une telle thèse. Deux points, toutefois, doivent être pris en considération à cet égard: d'abord, l'évolution du prix du pétrole international. Plus ce prix demeure stable en termes réels, plus cette thèse trouvera de la difficulté à se vérifier car les américains ne seraient plus aussi incités pour réaliser ce marché. Le deuxième point, c'est le coût comparatif de l'électricité d'origine hydraulique et de l'électricité d'origine nucléaire. A cet égard, on peut noter que le coût du nucléaire en Ontario, par exemple, se rapproche de plus en plus du coût de l'hydroélectricité du Québec.

De toute manière, il y a là une voie à explorer d'autant plus qu'elle peut aussi être mise en comparaison, comme une troisième option, avec les deux thèses que nous avons mentionnées dans la section "Energie et stratégie de développement".

4.4 CONCLUSIONS

L'objet de ce chapitre était de faire le point sur la situation énergétique du Québec pour finir, dans un deuxième temps, par dresser une liste des problèmes dont la solution intégrée constituera, à notre sens, le "choix énergétique" du Québec.

1/ En ce qui concerne d'abord les effets de la politique fédérale sur la situation énergétique, nos conclusions sont que:

a) Le Canada n'est plus une source de gains nets pour le Québec puisque la subvention aux prix pétroliers commence à peser lourd sur le budget fédéral entraînant, par là même, un déficit accru de ce budget. Les retombées en termes d'augmentation de taxes, de réduction de la valeur du dollar canadien ...,etc. touchent maintenant l'ensemble des canadiens en incluant les québécois.

b) L'Ouest canadien sera de moins en moins, dans les prochaines années, le fournisseur principal en pétrole du Québec, ce qui va augmenter la dépendance du Québec des sources d'approvisionnements étrangères. Cette baisse dans la production de l'Ouest ne sera probablement pas compensée par une production accrue des sources substituts (les sables bitumineux) de telle sorte que l'autosuffisance énergétique du Canada ne sera pas atteinte en 1990. Cette situation, si elle se réalise, touchera particulièrement le Québec, beaucoup plus que les autres provinces.

c) Le Québec ainsi que les autres provinces bénéficient, dans le cadre canadien, du système de répartitions pétrolières en cas de crise.

2/ Les principaux points à retenir dans l'évolution de la situation énergétique québécoise, depuis la publication du Livre Blanc en 1978, sont les suivants:

a) Une baisse générale du taux de croissance énergétique global qui s'élève maintenant en moyenne à environ 0.9%, ce qui est moins que ne prévoyait le Livre Blanc. Cette baisse est responsable des phénomènes de surplus d'électricité et des huiles lourdes. Cette baisse ne peut être, selon nous, attribuable uniquement à la hausse des prix, car la récession qui sévit depuis quelques temps joue aussi son rôle.

b) Des changements institutionnels importants furent introduits à la loi de SOQUIP pour lui permettre d'acheter, de raffiner et de distribuer du pétrole ainsi que pour aller explorer Outre-Mer. Ces changements n'ont pas donné lieu à des réalisations concrètes dans tous ces domaines au moment où Pétro-Canada se taille déjà une part appréciable du marché du raffinage et de la distribution au Québec. Cette société a, en plus, signé des accords de livraison à moyen-terme avec quelques pays producteurs étrangers.

c) Le Gouvernement du Québec a manifesté son intérêt d'abord pour l'idée de faire pénétrer le gaz naturel au Québec et ensuite pour contrôler et orienter cette pénétration. A cet effet, SOQUIP et la Caisse de dépôts et de placement contrôlent déjà les deux sociétés de distribution gazières du Québec: Gaz Métropolitain et Gaz Inter-Cité. Il faut noter, toutefois, que la pénétration du gaz se heurte à la concurrence des huiles lourdes et, dans un moindre degré, de l'électricité, d'où la nécessité évidente d'élaborer et de mettre en application une politique d'harmonisation de la consommation des trois sources d'énergie: pétrole, électricité et gaz.

3/ Les problèmes que nous avons dégagés, suite à notre examen de la situation énergétique du Québec, sont multiples et interdépendants. Nous nous contentons ici de reproduire leur liste, sans commentaires, étant donné qu'ils forment l'objet de la phase II de notre travail:

- Energie et choix de société
- Energie et stratégie de développement économique
- Sécurité des approvisionnements pétroliers: Québec ou Ottawa?
- Nécessité d'une "harmonisation triangulaire"
- L'hydroélectricité: produire pour consommer où produire pour exporter?