"ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'ÉNERGIE ET APPLICATION AUX SECTEURS DU PÉTROLE ET DU GAZ NATUREL"*

PAR
PROFESSEUR ANTOINE AYOUB *

DIRECTEUR DU GREEN**
UNIVERSITÉ LAVAE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ A LA

COMMISSION PERMANENTE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES

24-30 MARS 1983

Ce texte reprend les grandes lignes que l'auteur a eu l'occasion de présenter dans deux rapports successifs au Comité sur l'Énergie du Conseil de Planification et de Développement du Québec (CPDQ) en juin 1982 et en février 1983. Tout en remerciant les responsables de cet organisme qui nous ont autorisé à reproduire ici de larges parts de ces deux rapports, l'auteur demeure seul responsable du contenu de ce document. Cette restriction vaut aussi pour l'Université Laval, le GREEN et SOQUIP: organismes avec lesquels l'auteur est, à un titre ou à un autre, engagé. Je remercie également mes collègues J.T. Bernard et G. Gaudet avec lesquels j'ai eu de profitables échanges de vue sur quelques

**, Groupe de Recherche en Économie de l'Énergie

Dinten.

points de ce mémoire.

Le ler mars 1983

SOMMAIRE

Depuis la publication du Livre Blanc de 1978, la situation énergétique internationale, canadienne et québécoise a subi de multiples changements. Sur le plan international, le phénomène le plus important est le retournement profond du marché pétrolier d'un marché de vendeurs à un marché d'acheteurs avec comme conséquence une réduction des prix actuels du pétrole brut. Sur le plan canadien, le problème central qui se pose aujourd'hui est le sort du Programme Energétique National de 1980 ou, en tout cas, la nécessité évidente d'une révision de ses objectifs et de ses moyens pour tenir compte des réalités pétrolières, énergétiques et économiques nouvelles. Pour ce qui est, enfin, de la situation énergétique québécoise, deux questions peuvent être soulevées:

1) Comment harmoniser la coexistence des trois sources d'énergies (pétrole, hydroélectricité et gaz naturel) dans un marché caractérisé par un rétrécissement presque général de la demande énergétique; et 2) Comment faire le lien entre la politique énergétique et le développement économique du Québec.

Sans reprendre l'analyse des problèmes et des choix énergétiques qui confrontent le Québec (section 1) ainsi que l'examen des hypothèses et des contraintes d'une problématique renouvelée de l'énergie (section 2), nous nous contentons dans les lignes qui suivent, de résumer nos propositions au sujet des objectifs généraux de la politique énergétique et nos recommandations concernant les secteurs du pétrole et du gaz naturel.

I- Les objectifs généraux

- l. La sécurité des approvisionnements énergétiques doit être recherchée par une plus grande diversification énergétique plutôt que par une autonomie énergétique qui demeure peu probable et de toute manière certainement limitée. Cette diversification doit s'entendre sur le plan physique (essentiellement pétrole, hydroélectricité et gaz naturel) et sur le plan géographique (d'abord le Canada et ensuite les autres pays producteurs, tant de l'OPEP que hors-OPEP).
- 2. La politique énergétique ne doit pas se substituer au marché mais se contenter seulement de l'orienter et de corriger ses ratés quand ils ont lieu. Cet objectif doit déboucher sur une triple action: a) Faire pression sur le gouvernement fédéral pour réviser sa politique énergétique dans un sens moins interventionniste; b) Etendre la politique de participation au Québec entre le secteur privé et le secteur public du domaine du gaz au domaine du pétrole; et c) Transformer la Régie d'électricité et du gaz en un "Conseil de l'Energie" qui assumera la transmission des aspirations des citoyens et des groupes organisés au gouvernement et à l'appareil de l'Etat responsables de la politique énergétique.
- 3. <u>Le lien entre l'énergie et le développement économique</u> doit se faire à partir d'une conception qui considère l'énergie comme matière première et non plus seulement comme combustible. Cette conception doit s'appliquer non seulement aux secteurs du pétrole et de la pétrochimie, mais aussi aux secteurs du gaz naturel et de l'hydroélectricité. Dans ces deux derniers cas, une politique soutenue et cohérente de recherche-développement doit être élaborée

et mise en application pour permettre l'utilisation de ces deux sources comme matière première dans de nouvelles industries. Le développement économique dans les prochaines années doit donc être fondé, en partie du moins, sur cette "revalorisation" des ressources énergétiques.

II- Dans le secteur pétrolier

- 1. Maintien et développement des <u>activités d'exploration pétrolière de</u>

 <u>SOQUIP</u> dans le Québec ainsi que dans l'Est et l'Ouest canadien. Ce n'est pas

 parce que SOQUIP s'est introduite dans le secteur gazier qu'elle doit négliger

 l'exploration pétrolière surtout que le pétrole occupera encore pour longtemps

 une place importante dans la consommation énergétique du Québec.
- 2. Création d'une <u>société d'exploration outre-mer</u> dans laquelle SOQUIP,
 Petro-Canada International et des intérêts privés, nationaux et internationaux,
 seraient associés. Cette société mettra à profit les avantages comparatifs du
 Québec dans le domaine du transfert en français de la technologie nord-américaine
 vers les pays en développement francophones potentiellement producteurs de pétrole
 (essentiellement l'Afrique Noire).
- 3. Signature, par SOQUIP, de contrats de <u>livraison de pétrole brut</u> à moyen et long terme de Société d'Etat à Société d'Etat pour alimenter un nouveau réseau de distribution au Québec. Ces contrats doivent s'inscrire dans le cadre d'accords commerciaux plus globaux avec les pays producteurs selon une formule achat de pétrole brut-vente de produits et services québécois.
- 4. Création d'une société québécoise mixte de distribution des sous-produits pétroliers groupant les distributeurs indépendants comme actionnaires (et clients)

et SOQUIP selon des modalités juridiques et financières à prévoir. Le raffinage peut se faire, dans un premier temps, à façon dans l'une ou l'autre des raffineries de la province.

III- L'"option gazière"

- 1. <u>L'option gazière</u>, qui veut dire l'augmentation de la part du gaz naturel dans le bilan énergétique de 9% à 15/18% en 1990, <u>peut se justifier</u> d'abord par le principe de diversification énergétique qui constitue la base de la sécurité des approvisionnements, ensuite par le fait que les ressources gazières du Canada sont de loin plus abondantes que les ressources pétrolières classiques.
- 2. Pour permettre une pénétration efficace du gaz naturel, il faut que le gouvernement du Québec fasse pression sur le gouvernement fédéral afin de:
- a) Abolir le système de tarification du pétrole brut actuellement en vigueur au Canada (75% du prix mondial) et rejoindre le prix mondial d'autant plus que ce prix ascuse une tendance à la baisse; b) Déréglementer complètement le prix du gaz naturel.
- 3. S'entendre avec le gouvernement fédéral sur une politique coordonnée et conjointe concernant la production, les importations, les exportations et le prix du <u>mazout lourd</u>.

TABLE DES MATIERES

	page
Introduction	4
1. La situation énergétique: problème et choix	5
l.l Le bilan énergétique: économies d'énergie ou récession?	5
1.2 Surplus sur le marché et nécessité d'une "harmonisation triangulaire"	9
1.3 Quelles implications dans le secteur pétrolier?	9
1.4 L'hydroélectricité: produire pour consommer ou produire pour exporter?	10
1.5 Energie et stratégie de développement économique	11
1.6 Energie et "choix de société"	12
2. Les bases d'une nouvelle problématique de l'énergie	15
2.1 Hypothèses et contraintes	15
2.1.1 La tendance du prix international du pétrole brut	16
2.1.2 L'autosuffisance pétrolière du Canada ne sera pas atteinte	18
2.1.3 Le Québec demeurera un importateur de pétrole et de gaz naturel	19
2.1.4 Le contrôle du secteur de l'énergie restera partagé	19
2.1.5 La croissance économique restera faible	20
 2.1.6 La consommation énergétique suivra la croissance économique 	20
2.2 Objectifs et priorités	21
2.2.1 La sécurité par la diversification énergétique	22
2.2.2 Coordonner et harmoniser les actions des différents intervenants	25
2.2.3 L'énergie et le développement économique	27
3. Le secteur pétrolier	28
3.1 Les données de base	29
3.1.1 Le pétrole hors OPEP	29
3.1.2 Les approvisionnements du Québec: une occasion à explorer	30
3.1.3 Restructuration du secteur du raffinage-distribution	32
3.2 Un choix possible	33

		3.2.1 Exploration pétrolière et achats du pétrole brut	page 33
		3.2.2 Raffinage - distribution	35
4.	Les	conditions de l'"option gazière"	36
	4.1	La sécurité des approvisionnements et l'option gazière	36
	4.2	Obstacles à la pénétration et propositions	38
		4.2.1 L'évolution du prix international du pétrole	38
		4.2.2 Les prix "made in Canada"	39
		4.2.3 Les surplus de mazout lourd	40
		4.2.4 Les surplus d'électricité	40
	4.3	L'arbitrage inter-énergétique	42
Références			44

INTRODUCTION

- Quels sont les grands problèmes qui se posent actuellement et qui se poseront probablement dans les dix prochaines années dans le secteur de l'énergie au Québec?
- Y a-t-il lieu de modifier à la lumière des changements intervenus sur la scène énergétique internationale, canadienne et québécoise la politique poursuivie par le Québec depuis la publication du Livre Blanc sur l'énergie de 1978? Si oui, selon quelle nouvelle problématique peut-on envisager une telle modification?
- Quelles propositions concrètes peut-on suggérer pour contribuer à la recherche de solutions praticables aux problèmes qui confrontent les deux secteurs du pétrole et du gaz naturel?

C'est à partir de ces trois séries de questions que nous avons choisi d'articuler nos réflexions et nos propositions concernant la situation et la politique énergétique du Québec. Tout aussi délibérément, nous avons écarté de ce rapport les développements techniques et statistiques pour ne nous attacher qu'à l'aspect "politique économique" des problèmes. Cette approche, croyons-nous, aidera à clarifier le débat en le centrant sur l'examen des orientations générales au lieu de le dévier dans les discussions de détails. D'autant plus que, face aux flottements et à l'incertitude qui caractérisent aujourd'hui l'ensemble des paramètres du marché de l'énergie, c'est une direction générale de l'action qu'il est nécessaire de dégager et de mettre en oeuvre en acceptant d'avance une certaine souplesse touchant les modalités pratiques d'application.

Après avoir passé rapidement en revue la description des principaux problèmes énergétiques qui se posent et les questions qu'ils soulèvent (section 1), nous examinerons les hypothèses de base ainsi que les contraintes et les objectifs possibles d'une nouvelle problématique de l'énergie au Québec (section 2). Nous terminerons (section 3 et 4) par l'exposé de quelques propositions concrètes touchant particulièrement les secteurs du pétrole et du gaz naturel.

1. LA SITUATION ENERGETIQUE: PROBLEMES ET CHOIX

Il est possible de ramener la situation énergétique du Québec à une série de questions et de choix qui la résume et la caractérise en même temps.

1.1 Le bilan énergétique: économies d'énergie ou récession?

Le défi majeur de la politique québécoise de l'énergie de 1978 était de réduire drastiquement le taux de croissance de la consommation énergétique sans pour autant réduire le taux de croissance économique. L'objectif était de faire diminuer le premier taux de 3 à 1.2% tout en assurant, pour toute 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 l qu'il était jusqu'en 1976 (chaque 1% de croissance économique exigeant 1% de croissance de la consommation énergétique) à 0.34 en 1990: objectif ambitieux s'il en fût car il exigeait une baisse d'environ 30% en moyenne de la consommation énergétique totale pour la période.

Quatre ans après la mise en place de cette politique, la partie énergé-

tique de cet objectif ambitieux semble sur la bonne voie de se réaliser. En effet, la moyenne de la consommation énergétique entre 1976 et 1981 n'a pas progressé de plusque 1%. Si l'on tient compte de la consommation de l'année 1982, la moyenne serait même beaucoup moins élevée se rapprochant plutôt de zéro. La composition du bilan énergétique s'est, elle-même et à son tour, modifiée en passant, entre 1977 et 1981, de 25.1% à 29.6% pour l'hydroélectricité; de 7.56% à 9.0% pour le gaz naturel et de 66.57% à 60.1% pour le pétrole. Ces pourcentages indiquent clairement 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 part de l'hydroélectricité et du gaz naturel au détriment du pétrole.

Mais peut-on affirmer, à la lecture de ces chiffres, que nous sommes installés définitivement et irrévocablement dans une société moins "énergivore"? Que la frénésie de la consommation ne redémarrera pas suite à une reprise de l'économie? Que la tendance même du bilan énergétique ne sera pas remise en cause par une baisse prononcée du prix du pétrole brut?

Il est très difficile de répondre positivement et d'une manière catégorique à ces questions étant donné que la baisse de la consommation énergétique ne peut refléter une véritable économie d'énergie sauf si elle est accompagnée par un maintien ou une augmentation du taux de croissance économique. Or, tel n'est pas le cas malheureusement. Car même s'il est indéniable que la hausse des prix internes du pétrole et des produits dérivés a joué un rôle dans la baisse de la consommation (l'exemple de la baisse de la consommation d'essence est éloquent à cet égard), il serait quand même erroné d'admettre que la totalité de cette baisse lui soit attribuable (ou qu'elle soit attribuable aux me-

sures d'économies d'énergie) étant donné la récession qui sévit pratiquement depuis 1979.

Il serait, d'ailleurs, instructif de constater à cet égard l'évolution du taux de croissance de la consommation énergétique pour conclure à la fragilité d'un raisonnement à partir d'une moyenne. En effet, après un recul de -2.5% en 1977, ce taux est quand même remonté d'un seul bond à 4% en 1978 pour retomber à 1.8% en 1979, à 0.9% en 1980, à 05% en 1981; ces fluctuations épousent tellement celles du taux de croissance économique pour ne pas voir dans l'évolution des deux taux une relation assez profonde que les mesures d'économies d'énergie ont certes distendues mais n'ont pas rompus. Nous pensons, par conséquent, qu'une reprise de l'activité économique ne manquera pas de faire redémarrer la consommation énergétique selon un ratio qui dépassera certainement le 0.34. Pour nous il sera plutôt proche, toutes choses égales par ailleurs, à 0.7/0.8. L'écart de 0.3 à 0.2 de ce dernier par rapport au ratio historique de 1 mesure, plus ou moins, les efforts réels d'économies d'énergie.

La principale conclusion que l'on peut tirer de ce survol est qu'il serait très risqué d'établir une politique énergétique pour la décennie future en considérant que le taux de croissance de la consommation énergétique se fixera en moyenne à 0.9% sauf si l'on prévoit que le taux de croissance économique sera de 1.10% en moyenne pour la décennie. Pour notre part ce ne sont pas ces prévisions que nous retenons, mais nous reviendrons sur le sujet dans la section suivante.

Quand à la tendance de la composition du bilan énergétique, elle dépendra directement des prix relatifs des formes d'énergie (hydroélectricité, gaz et pétrole) ce qui introduit, par le fait même, un deuxième problème que nous allons soulever tout de suite, à savoir: la nécessité d'une harmonisation inter-énergétique.

1.2 Surplus sur le marché et 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 3 à 4% jusqu'en 1998 au moment où l'Hydro-Québec prévoyait précédemnent un taux d'environ 7%; 3) un surplus de quelques sous-produits pétroliers, essentiellement des huiles lourdes estimé à quelque 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 entre les trois sources d'énergie (pétrole, électricité, gaz) n'est trouvée et n'est mise en application, le jeu de la compétition dans les conditions actuelles entraînera probablement 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 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 question qui se pose, à cet égard, est donc de savoir sur quelles bases et selon quelles modalités peut-on et doit-on harmoniser la coexistence de ces trois sources d'énergie. Et quelle doit être la position du Québec vis-à-vis la politique fédérale touchant la tarification du pétrole brut et du gaz

naturel.

1.3 Quelles implications dans le secteur pétrolier?

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 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 et de B.P. Le reste du marché pétrolier étant partagé complètement entre 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? A l'inverse si le Québec décide de participer activement au marché pétrolier, il serait nécessaire de savoir selon quelles modalités, suivant quelles conditions

et jusqu'à quelles limites il doit le faire.

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

1.4 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 peutêtre 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 à 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.

1.5 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 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, ("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 rendu 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.

1.6 Energie et "choix de société"

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 dialectique 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 voies ne s'étaient élevées dans les pays industrialisés pour 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 vie.

2. LES BASES D'UNE NOUVELLE PROBLEMATIQUE DE L'ENERGIE

Sans être exhaustive, la liste des problèmes que confrontent le Québec dans le domaine énergétique que nous venons de présenter dans la section précédente de ce rapport pose immédiatement deux questions:

- Dans quelles mesures une modification ou même une reformulation des objectifs fixés dans le Livre Blanc de 1978 est-elle nécessaire pour répondre aux changements qui ont eu lieu depuis cette date ainsi qu'aux nouveaux problèmes qui ont surgit?
- Au cas où une telle reformulation s'avère nécessaire, à partir de quels critères et selon quelles hypothèses faut-il l'entreprendre, l'élaborer et la mettre en application?

La réponse à ces deux questions constituerait, en fait, notre position sur l'aspect global d'une problématique de l'énergie au Québec. Elle nous servira, par ailleurs et ultérieurement, comme base pour les recommandations concrètes que nous proposons pour les deux secteurs du pétrole et du gaz naturel.

Mais, avant de procéder à un examen renouvelé des objectifs de la politique de 1978, nous commencerons par analyser les hypothèses sur lesquelles repose notre problématique ainsi que les contraintes qui en découlent.

2.1 Hypothèses et contraintes

Plusieurs hypothèses et de multiples contraintes forment la base de notre réflexion et les axes de notre démarche. Par souci de clarté et de concision, nous les avons groupées comme suit en associant à chaque hypothèse les

contraintes qui en découlent.

2.1.1 La tendance du prix international du pétrole brut

En dépit des baisses qu'il connaît depuis deux ans sur le marché "spot" et 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 ce "leadership" découle d'un phénomène simple mais fondamental: la place importante qu'occupe encore le pétrole dans le bilan énergétique mondial et dans les bilans énergétiques de presque tous les pays, aussi bien développés qu'en voie de développement.

Quelle sera l'évolution de ce prix jusqu'à la fin de cette décennie?

Tout en étant capitale pour le lancement de nouveaux projets énergétiques ou pour la modification (ou le maintien) d'une politique générale existante, cette question ne saurait malheureusement recevoir une réponse tranchée, définitive et irrévocable. Il en va de l'évolution à long terme des prix du pétrole comme de l'évolution à long terme du taux de l'inflation, du taux de l'intérêt, du taux de croissance économique: qui peut prétendre les prédire avec certitude?

Il est pourtant indispensable d'avoir une idée, une ligne directrice de cette évolution, une sorte de "scénario" pour le futur. A partir d'une analyse de l'offre et de la demande actuelles et futures, de multiples recoupements avec d'autres "scénarios" et de discussions avec les chercheurs de divers organismes nous sommes venus à l'hypothèse suivante.

A l'inverse du Programme énergétique national (PEN) du Gouvernement fédéral (1980), qui prévoyait une augmentation continue du prix international

du pétrole brut de l'ordre de 2% en moyenne et en termes réels jusqu'en 1990, nous estimons au contraire que ce prix connaîtra plutôt et au mieux une stabilisation en termes nominaux jusqu'en 1985 et une légère augmentation en termes réels (1% maximum) entre 1985 et 1990. De telle sorte que le niveau de ce prix, pour l'ensemble de la décennie 80, sera au mieux stabilisé et plus probablement accusera une baisse en termes réels. Ce qu'il faut, de toute manière, retenir c'est que la tendance des prix sera plus à la baisse qu'à la hausse pour le restant de la décennie.

Plusieurs conclusions importantes peuvent être dérivées de cette hypothèse:

- a) Le marché pétrolier international sera un 'marché d'acheteurs' dans lequel l'offre sera très souvent supérieure à la demande. De telle sorte que les disponibilités ainsi que les approvisionnements en pétrole ne poseront plus, aux pays importateurs, des problèmes aussi préoccupants que durant la décennie 70.
- b) Cette stabilisation des prix exerce déjà, et exercera encore, des effets dissuasifs sur la mise en chantier des grands projets de production de sources énergétiques alternatives. Elle augmentera, aussi la concurrence entre les sources d'énergie déjà existantes sur le marché, chacune essayant de préserver sa part d'un marché qui se rétrécit ou même de l'augmenter au détriment de l'autre. Pour des raisons diverses, tant historiques que technologiques et économiques, la position du pétrole sera assez forte.
- c) Dans une telle situation, et excepté le cas d'une guerre généralisée à toute la région du Golfe arabe, l'éventualité de l'utilisation du pétrole comme arme politique (embargo, par exemple) sera énormément réduite étant donné le "pouvoir compensatoire" des pays hors OPEP. Par conséquent, le problème

politique de la sécurité des approvisionnements pétroliers - pierre angulaire de la plupart des politiques énergétiques - perdra de son acuité et cédera la place aux considérations d'ordre économique touchant plus particulièrement les prix et les conditions commerciales des importations.

2.1.2 L'autosuffisance pétrolière du Canada ne sera pas atteinte

Tout en étant potentiellement possible et stratégiquement souhaitable, l'autosuffisance pétrolière du Canada ne sera pas réalisée en 1990, comme le prévoit le PEN. Plusieurs raisons supportent cette conclusion-hypothèse: a) l'approche bureaucratique et très interventionniste du PEN; b) la politique inadéquate des prix pétroliers et gaziers ainsi que ses multiples contradictions et complications; c) l'abandon des mégaprojets énergétiques et d) la réticence, surtout des sociétés étrangères, à investir dans l'exploration du pétrole des frontières.

Les conséquences de cette hypothèse sont triples:

- a) Le recours au pétrole étranger, pour satisfaire les besoins énergétiques surtout de l'est canadien et plus spécialement du Québec, augmentera au fur et à mesure de l'épuisement du pétrole albertain et de son non-remplacement par du "nouveau pétrole" canadien.
- b) Le changement, déjà perceptible, dans la stratégie fédérale concernant les sources alternatives au pétrole classique. De plus en plus, en effet, l'accent est mis sur le gaz naturel au lieu et à la place du pétrole des sables bitumineux. Le changement d'optique entre le PEN de 1980 et sa "Mise à jour" de mai 1982 ne laisse plus de doute sur la réalité de cette nouvelle orientation.
- c) La nécessité, de plus en plus évidente, de changer toute la structure des prix énergétiques au Canada au risque de se trouver, si les prix pétroliers

continuent leur érosion, dans une situation intenable non seulement au niveau des finances publiques mais aussi de la compétitivité entre les sources énergétiques internes et importées.

2.1.3 Le Québec demeurera un importateur de pétrole et de gaz naturel

A la lumière des résultats des explorations effectuées jusqu'à présent de l'on-shore et de l'off-shore québécois, nous devons admettre que les potentialités commerciales en pétrole et en gaz naturel sont très limitées au Québec et qu'elles peuvent, par conséquent, être considérées comme négligeables au moment de l'élaboration d'une politique énergétique. En d'autres termes, la réalité d'un Québec importateur de la presque totalité de son pétrole (du Canada et de l'étranger) et de son gaz naturel (du Canada) est une réalité qui risque de durer jusqu'en 1990 sauf découverte majeure non prévue actuellement.

2.1.4 Le contrôle du secteur de l'énergie restera partagé

Hormis Hydro-Québec, société d'Etat qui contrôle presque exclusivement la production, le transport et la distribution de l'hydroélectricité, le système énergétique québécois est soumis à un triple contrôle en ce qui touche le pétrole et le gaz naturel (sur le plan du raffinage, du transport et de la distribution): le contrôle des sociétés privées (essentiellement étrangères dans le cas du pétrole et canadiennes dans le cas du gaz); le contrôle d'une société publique canadienne, Pétro-Canada, dans le secteur pétrolier et le contrôle d'une société publique québécoise, la SOQUIP, dans le secteur pétrolier (théoriquement) et dans le secteur gazier (effectivement).

L'hypothèse que nous avançons est que ce système de contrôle tripartie restera en vigueur durant la décennie 80. Autrement dit, on ne prévoit pas une

élimination complète d'une des trois parties quoique l'on n'exclut pas un repartage possible des parts de chacune dans l'ensemble des secteurs pétroliers et gaziers, le secteur de l'hydroélectricité restant exclusivement sous contrôle québécois.

2.1.5 La croissance économique restera faible

Même si les Etats-Unis semblent amorcer timidement en 1983 une nouvelle phase de reprise économique, le Canada mettra un à deux ans pour rattraper le mouvement et le Québec encore plus.

De toute manière, il faut bien souligner que la nouvelle phase d'expansion, si expansion il y a, va être stimulée et dirigée pour d'assez nombreuses années par la "révolution informatique et robotique". Autrement dit, les économies qui vont bénéficier de ce nouveau long cycle économique seront les économies qui ont déjà une longueur d'avance dans ces secteurs (le Japon, les Etats-Unis et quelques pays européens). Le Canada, et plus encore le Québec, tout en profitant du relèvement général de l'activité économique verront leur taux de croissance économique augmenter de 2 à 2.5% en moyenne durant la décennie au moment où les pays "robotisés" atteindront un taux de croissance de 5 à 7% en moyenne.

Cette modération dans la croissance économique du Québec et du Canada ne manquera pas de se refléter au niveau des finances publiques, déjà alourdies par les dettes, en rétrécissant les possibilités du gouvernement canadien et du gouvernement du Québec de contribuer à relancer l'activité économique par des investissements massifs dans le secteur de l'énergie.

2.1.6 La consommation énergétique suivra la croissance économique

En dépit des efforts entrepris depuis la crise de 1973 pour "économiser"

l'énergie, le facteur principal qui commande le niveau de la consommation de l'énergie demeure toujours la croissance économique. Autrement dit, le faible taux de croissance de la consommation énergétique au Québec, qui se situe depuis quatre ans à une moyenne inférieure à 1% annuellement, est la conséquence d'abord de la diminution du taux de croissance économique et, dans une moindre mesure, des économies d'énergie.

Cette réalité va continuer à régir le système énergétique dans les années à venir. De telle sorte qu'une hausse du taux de croissance économique s'accompagnera nécessairement d'une hausse de la consommation énergétique. Le rapport entre les deux taux sera, selon nous, de l'ordre de 0.7 à 0.8 pour le Québec.

Par conséquent, pour un taux de croissance économique de 2 à 2.5% (Hypothèse 5), le taux de croissance de la consommation énergétique s'établirait à environ 1.6 à 2% en moyenne pour la période de 1980-1990 si le rapport est de 0.8 et à environ 1.4 à 1.75% pour la même période, si le rapport est de 0.7.

2.2 Objectifs et priorités

Selon les hypothèses et les contraintes que nous venons de formuler et ayant en mémoire les problèmes conjoncturels et structurels qui confrontent le Québec dans le secteur de l'énergie, il nous paraît nécessaire de procéder à une réévaluation des objectifs contenus dans le Livre Blanc de 1978.

Mais avant d'entamer l'examen d'une telle révision, il serait opportun de commencer par faire un rappel très rapide des objectifs de 1978 ce qui nous permettra ensuite de mieux mesurer l'importance des changements à introduire. Trois grands objectifs sont à la base de la politique énergétique de 1978:

- Le premier est celui d'accroître l'autonomie énergétique du Québec.

 Cet objectif inclu trois sous-objectifs: a) encourager les économies d'énergie;

 b) doubler d'ici 1990 la part de l'hydroélectricité dans le bilan énergétique

 et c) renforcer la sécurité des approvisionnements en pétrole et en gaz naturel importés.
- Le deuxième objectif est de <u>lier la politique énergétique à la politique de développement économique</u> en privilégiant le développement simultané de l'économie et de l'empbi et enintégrant la dimension énergétique dans les grandes décisions socio-économiques des pouvoirs publics.
- Le troisième et dernier objectif de cette politique est <u>d'impliquer</u> les Québecois dans la mise en place de la politique énergétique.

Pour valables qu'ils soient, à prime abord, ces objectifs gagnent à être mieux précisés et parfois même complétés pour tenir compte de l'évolution passée et probable du secteur énergétique.

2.2.1 La sécurité par la diversification énergétique

Sauf si l'on considère que l'autonomie énergétique est un objectif en soi, nous estimons que la diversification énergétique (sur la plan physique: pétrole, électricité et gaz - et sur la plan géographique: Canada, OPEP, hors OPEP) est une solution moins coûteuse et plus réaliste qui permettra au Québec de faire face au défi de l'insécurité des approvisionnements énergétiques étrangers: objectif supposé de l'autonomie énergétique.

A cet égard, une certaine ambiguité existe dans le premier objectif du

Livre Blanc de 1978 quand on considère que le renforcement de la sécurité des approvisionnements des énergies importées fera augmenter l'autonomie énergétique du Québec. Car il est tout à fait clair que la première proposition n'entraîne pas nécessairement la seconde. Seule une diminution de la part des importations (du Canada et de l'étranger) dans le total de la consommation énergétique peut, en effet, augmenter le degré d'autonomie énergétique du Québec.

Etant donné les hypothèses que nous avons indiquées plus haut et les contraintes propres au Québec, nous considérons que <u>l'accent doit être mis</u> plutôt sur la diversification énergétique, comme solution au problème de la sécurité, que sur une autonomie énergétique peu probable et de toute manière certainement limitée.

Plusieurs arguments militent en faveur de ce changement d'optique:

a) Tout d'abord un argument de principe. En effet, quand on adopte l'objectif de l'autonomie, le critère des options énergétiques serait alors un critère d'ordre plutôt politique (énergie autochtone plutôt qu'énergie importée)

qui risque de reléguer au second rang le critère économique de minimisation des coûts. Ainsi, on peut favoriser l'hydroélectricité au détriment du pétrole ou du gaz parce qu'elle est un produit autochtone au moment où les deux autres sont des produits importés. En revanche, l'objectif de la diversification énergétique tient compte simultanément de l'aspect politique de la sécurité des approvisionnements, en mettant en application le principe reconnu de la division du risque, et de l'aspect économique de la minimisation des coûts.

b) Un deuxième argument concerne les décisions d'investissements. Là encore l'objectif de diversification peut inciter, dans des conditions économiques données, à retarder ou à annuler des investissements dans les potentialités énergé-

réaliser même si leur rentabilité économique stricto sensu n'est pas assurée.

- c) En troisième lieu, l'état des potentialités énergétiques du Québec limite forcément le degré de réalisation de l'objectif de l'autonomie et en fait plutôt un souhait qu'un objectif. En effet, une fois que l'on a fait "le plein" de la consommation de l'énergie de source hydroélectrique, il restera encore quelque 50 à 60% de cette consommation qui, nécessairement, doit être satisfaite par le pétrole et le gaz naturel: deux sources pratiquement inexistantes au Québec. Par conséquent, le problème de la sécurité des approvisionnements restera posé et le recours à la diversification sera la seule voie praticable.
- d) En quatrième lieu, l'appartenance du Québec à l'ensemble canadien (hypothèse du statu-quo) favorise la diversification énergétique au prix, certes, d'une plus grande dépendance envers le Canada mais d'une diminution, par contre, de cette dépendance envers l'étranger.
- e) En cinquième et dernier lieu, la diversification énergétique contribue à ne pas hypothéquer l'avenir et permet de profiter de la conjoncture (baisse des prix du pétrole et du gaz par exemple). Elle répond, par ailleurs, parfaitement à un principe majeur d'une politique énergétique rationnelle qui est la souplesse.

La distinction que nous introduisons entre autonomie et diversification est loin d'être une distinction sémantique. Concrètement cela veut dire l'aménagement des conditions requises pour permettre la pénétration du gaz naturel tout en harmonisant cette pénétration avec la nécessité d'écouler les surplus d'électricité (sur le marché domestique et sur le marché extérieur) et une restructuration ordonnée du secteur pétrolier.

2.2.2 Coordonner et harmoniser les actions des différents intervenants

Plusieurs intervenants occupent la scène énergétique. Chacun possède ses propres objectifs et dispose de ses propres moyens. Pour le consommateur l'objectif est de satisfaire ses besoins en énergie au meilleur prix; pour l'entreprise c'est de maximiser ses profits; pour le Gouvernement fédéral c'est de faire de l'énergie un lien nouveau qui vient renforcer l'unité canadienne. En ce qui concerne le Gouvernement du Québec, l'objectif doit être de préserver et de défendre les intérêts de la collectivité québécoise d'aujourd'hui et de demain.

Comprise dans cet esprit, la politique énergétique québécoise consisterait alors à coordonner, à harmoniser, à orienter ces multiples "choix énergétiques" dans le sens des intérêts du Québec. Surtout quand le système du marché, pour une raison ou une autre, se trouve dans l'incapacité d'assurer efficacement cette coordination d'une manière spontanée. Autrement dit, la politique énergétique, loin de supprimer ou de distordre les lois du marché par une approche bureaucratique et rigide, doit se contenter d'orienter ce marché et de corriger ses ratés quand ils ont lieu.

Cette coordination doit se faire sur plusieurs niveaux:

a) D'abord entre la politique fédérale et la politique du Québec. En effet,
tant que le statut politique du Québec demeurera inchangé la politique férérale de l'énergie continuera à être le cadre à l'intérieur duquel la politique québécoise est forcée de se mouvoir. Il vaut mieux donc en tenir compte
en se forçant de maximiser les retombées positives de cette politique pour le
Québec et en exerçant des pressions continues pour la modifier quand elle contrecarre ses intérêts.

- b) Ensuite entre l'entreprise publique québécoise et l'entreprise privée (québécoise et étrangère). Sur ce point, il serait souhaitable de continuer la politique de participation, entre le privé et le public, inaugurée dans le secteur gazier et de l'étendre possiblement au secteur du raffinage et de la distribution pétrolière. De toute manière, il faut éviter autant que possible les nationalisations ou le contrôle exclusif et complet de tout secteur d'énergie autre que l'électricité.
- c) Enfin, il reste encore un réel effort à faire pour concrétiser et mettre en pratique l'objectif fixé par le Livre Blanc de 1978 en ce qui concerne l'implication du citoyen dans la politique énergétique. Cette implication va audelà d'une simple réponse aux incitations et aux mesures d'économies d'énergie. Elle touche plus fondamentalement les interrogations liées à ce que nous avons appelé le "choix de société". A cet égard, tout le problème, il est vrai, consiste à concevoir et à mettre en application la procédure à travers laquelle les réactions, les opinions et les réflexions des citoyens peuvent se confronter et ensuite se formaliser dans un tout cohérent qui sera transmis à l'autorité politique. Sans se cacher que c'est là un problème de taille et sans être, à ce stade de notre réflexion, en mesure de lui proposer une solution tout à fait articulée, nous nous demandons si la transformation de la Régie de l'électricité et du Gaz en une sorte de "Conseil de l'Energie" s'inspirant de la philosophie de l'Office national de l'énergie ne doit pas être soumis à un examen approfondi. Ce conseil, dans notre esprit, devrait avoir une représentativité et une autonomie telle qu'il sera le véritable censeur des actions du Gouvernement dans le secteur du l'énergie tout en étant, en même temps, un promoteur permanent d'idées neuves dans ce domaine.

2.2.3 L'énergie et le développement économique

Tout en souscrivant pleinement à l'objectif fixé dans le Livre Blanc concernant l'établissement des liens étroits entre politique énergétique et développement économique, il nous paraît de plus en plus évident que des mesures concrètes dans ce sens doivent être envisagées dans les domaines suivants:

- a) Tout d'abord dans le domaine de la <u>pétrochimie</u> qui est, parmi les secteurs économiques utilisateurs des sources d'énergie comme matières premières, le plus prometteur en termes de création d'emplois. Or ce secteur vit depuis deux ans une situation difficile qui risque de lui être très dommageable si une politique spécifique des prix de la matière première (pétrole), qui tiendrait compte de sa condition concurrentielle, n'est pas appliquée.
- b) En second lieu et en ce qui concerne l'électricité et le gaz, un effort soutenu et de longue haleine doit être poursuivi dans le domaine de la recherche développement pour l'innovation, la création et la promotion de nouvelles industries utilisant ces deux sources comme matières premières. Le développement économique viendrait en fin de compte non pas de l'utilisation de ces sources comme énergie mais bien de leur utilisation, à l'instar du pétrole, comme matière première. C'est cette "revalorisation" qui permettra éventuellement une augmentation soutenue de l'emploi et non pas le fait de rendre ces deux sources d'énergie disponibles à faible prix pour des industries existantes et traditionnelles. Car, même si l'énergie est présente partout et dans toutes les branches de l'industrie, sa part relative en valeur dans un dollar de production demeure très faible comparativement à sa part éventuelle comme matière première.
- c) En troisième et dernier lieu, l'intégration de la politique énergétique à une politique de dévelopepment tenant compte de l'aspect régional de cette

dernière reste encore à faire. Au risque de demeurer un voeu pieux, une telle intégration doit être soumise à des études approfondies et sérieures qui, jusqu'à présent et à notre connaissance, sont encore inexistantes.

3. LE SECTEUR PETROLIER

Comme nous l'avons mentionné à la Section 1, 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. Etant donné l'histoire mouvementée, durant toute la décennie passée, du secteur pétrolier international et les menaces possibles qui peuvent surgir dans l'avenir, la sécurité des approvisionnements pétroliers demeure un problème pour le Québec d'autant plus qu'il est le principal importateur de pétrole étranger au Canada (environ 2/3 des importations totales).

Jusqu'à présent, et en dépit du nouveau statut de SOQUIP lui permettant d'importer directement du pétrole étranger et même d'explorer outre-mer, les approvisionnements pétroliers du Québec dépendent de Pétro-Canada et des compagnies pétrolières multinationales. Si l'on ajoute à cela le fait que c'est Ottawa, en accord avec l'Alberta, qui fixe le niveau du prix du pétro-le brut interne, on se rendra vite compte que les paramètres essentiels de la situation pétrolière québécoise échappent au contrôle du Québec.

Ce contexte pose la question suivante: faut-il abandonner complètement l'idée d'un "secteur témoin" pétrolier québécois et s'en remettre totalement à Ottawa, à Pétro-Canada et aux multinationales pour la sécurité des approvisionnements, la politique des prix et la restructuration du secteur du raffinage? Dans le cas contraire que doit-on faire et que peut-on faire à cet égard?

3.1 Les données de base

3.1.1 Le pétrole hors OPEP

Un des phénomènes les plus importants, qui explique dans une certaine mesure le pléthore qui existe actuellement sur le marché pétrolier international, est l'émergence depuis quelques années des divers pays producteurs non affiliés à l'OPEP (Angleterre, Norvège, Mexique... mais aussi quelques pays africains). La part de ces pays dans la production mondiale n'a cessé d'augmenter au détriment des pays de l'OPEP: en 1981 l'offre de ces pays était d'environ 23 millions de barils/jour (MBJ) représentant environ 50% du marché. En 1982, le phénomène du repartage du marché en faveur de ces pays s'est encore accentué.

C'est là un phénomène nouveau qui n'existait pas avec cette ampleur entre 1974 et 1977 car la production des non-OPEP durant cette période était pratiquement stable à environ 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.

Nous considérans que ce phénomène prendra, au cours des prochaines années encore plus d'importance étant donné, d'une part, la croissance du mouvement de l'exploration et de production, dans ces pays, motivée par la volonté des pays consommateurs de réduire leur dépendance envers les pays de l'OPEP et, d'autre part, par les besoins financiers propres qui obligent les pays non-OPEP (en majorité en voie de développement) à produire de plus en plus de pétrole pour subvenir à leurs dépenses et pour équilibrer leurs balances des

paiements gravement et structurellement déficitaires.

Par conséquent, le marché pétrolier (de l'exploration et de la production) dans ces pays est un 'marché ouvert' aux capitaux et à la technologie.

Dans l'état actuel et prévisible des choses, ces pays ne peuvent en effet mettre en valeur leurs ressources en comptant uniquement sur leurs propres moyens.

Ils auront de plus en plus besoin de sources de financement et surtout d'un apport massif en technologie pour compenser leurs déficits en capital humain.

Pour les pays consommateurs industrialisés, cette situation représente non seulement des occasions d'investissements ou de vente de leur technologie mais, aussi et surtout, une possibilité de diversifier leurs sources d'approvisionnement pétrolier. Donc, en principe, d'augmenter leur sécurité.

3.1.2 Les approvisionnements du Québec: une occasion à explorer

La situation que l'on vient de décrire rapidement concernant les pays producteurs hors-OPEP peut représenter, pour le Québec, une occasion à saisir étant donné les raisons suivantes:

- a) Si l'hypothèse de la diminution des approvisionnements pétroliers du Québec en provenance de l'Ouest canadien et leur arrêt en 1986-87 se réalise, sa conséquence première est de faire augmenter sa dépendance au pétrole étranger. Même si l'on considère le scénario le plus favorable concernant, d'une part, la substitution du pétrole par le gaz naturel et l'hydroélectricité et, d'autre part, la diminution de la consommation pétrolière par l'effet des économies d'énergie, il n'en demeure pas moins vrai que le Québec devrait quand même importer environ 400,000 b/j d'ici quelques années.
- b) Cette situation de dépendance potentielle, de plus en plus grande, du Québec

envers le pétrole étranger est plutôt spécifique à cette province. Car pour les autres provinces, ce problème est ou bien inexistant (Alberta, C.B., Sas-katchewan), ou bien beaucoup moins afigu (Ontario) où alors temporaire en attendant l'exploitation de leurs ressources pétrolifères (Provinces de l'Atlantique). De telle sorte que quand on parle des importations pétrolières du Canada, on pense nécessairement aux importations du Québec. Et de la même manière quand on parle de la sécurité des approvisionnements du Canada, on peut difficilement s'empêcher d'avoir la sécurité du Québec à l'esprit. Devant une telle situation, il serait tout à fait inconcevable que le Québec ne se sente par concerné au premier chef par ce dossier.

- c) D'autant plus que l'ouverture vers les marchés hors OPEP peut lui permettre non seulement d'améliorer possiblement sa situation pétrolière mais aussi, et par la même occasion, sa situation économique générale. En effet, un des moyens de lutter contre la diminution des activités économiques qui sévit depuis quelques années est de développer les exportations dans tous les secteurs y compris dans celui de la technologie de l'énergie (exploration, géologie, sismique, construction de barrages, transmission d'électricité, etc.), d'où l'intérêt évident pour le Québec d'un échange technologie/pétrole avec des pays producteurs ou potentiellement producteurs de pétrole en dehors et même à l'intérieur de la zone OPEP. Cet avantage ne fera que se renforcer quand le partenaire du Québec est un pays africain francophone par exemple qui désire justement diversifier à moyen terme ses clients et fournisseurs et diminuer, ainsi et à son tour, sa dépendance envers un seul fournisseur. Il y a là au moins une occasion à explorer sinon à saisir.
- d) Le dernier point qu'il faut aussi relever à cet égard est que la situation actuelle et prévisible du marché pétrolier international constitue, elle aussi,

une occasion pour conclure des accords, à moyen et à long terme, d'approvisionnements pétroliers à des conditions avantageuses pour le pays acheteur. Surtout
s'ils s'inscrivent dans un cadre plus global touchant le transfert de technologie
par exemple.

3.1.3 Restructuration du secteur du raffinage-distribution

La baisse de la consommation de la plupart des sous-produits pétroliers, a amené depuis quelques mois un mouvement de restructuration du secteur du raffinage afin de diminuer sa surcapacité par rapport à la demande.

Cette restructuration a déjà abouti à la fermeture de raffineries à Montréal et elle pourrait, si la concurrence entre les raffineurs continue, avoir des effets négatifs sur le secteur des distributeurs indépendants.

Ce secteur connaît depuis 1973, et périodiquement, des situations excessivement difficiles. Jusqu'à présent aucune solution n'a été avancée par le gouvernement fédéral ou par celui du Québec pour l'aider à trouver une issue à son problème de survie. Si aucune intervention n'est envisagée, il est à craindre que ce secteur disparaisse presque complètement suite à la concurrence que se livrent les grandes compagnies. Cette disparition entraînera, entre autre, une augmentation du niveau du chômage déjà très élevé au Québec.

3.2 <u>Un choix possible</u>

Deux points de départ doivent nous guider dans le choix d'une politique pétrolière:

a) Le premier est que le Québec, étant donné sa situation spécifique par rapport à toutes les autres provinces du Canada, a un intérêt immédiat et direct pour ce qui touche les conditions de ses approvisionnements pétroliers et la sécurité de ses approvisionnements. Il doit, par conséquent, adopter les mesures nécessaires pour concrétiser cet intérêt.

b) Le deuxième point est que dans la formulation et la mise en application de ces mesures, le Québec doit rechercher toute coopération possible entre les divers intervenants dans le secteur pétrolier qui préservera ses intérêts.

A partir de ces deux points de départ, un des choix possibles qui s'offre à lui dans les différentes phases de l'industrie pétrolière peut être le suivant:

3.2.1 Exploration pétrolière et achats du pétrole brut

- a) Maintenir et encourager SOQUIP dans son rôle d'explorateur pétrolier dans le Québec ainsi que dans l'Ouest et l'Est canadien et veiller à ce que ce rôle ne soit pas éclipsé ou relégué au second plan en faveur d'une intensification de l'exploration gazière seulement. Ce n'est pas parce que SOQUIP s'est introduite dans le secteur du gaz qu'elle doit oublier ou négliger l'exploration pétrolière. D'autant plus que cette activité permet de maintenir et de développer une expertise québécoise qui, étant branchée directement sur la technologie nord-américaine mais s'exprimant en français, constitue un avantage comparatif indéniable pour le Québec dans ses éventuels échanges avec les pays africains.
- b) Prendre les moyens nécessaires pour mettre en application le statut de SOQUIP qui lui permet depuis maintenant deux ans d'étendre son activité <u>d'exploration</u> vers les pays d'outre-mer. Cette extension permettra: i) une diversification, donc une plus grande sécurité, dans les approvisionnements pétroliers; ii) l'ou-

verture de nouveaux marchés pour les produits et services québécois; iii) le développement et la vente de la technologie et de l'expertise québécoises en matière d'exploration pétrolière et gazière et plus généralement en technologie de l'énergie.

c) Un des moyens qui peut être envisagé pour concrétiser cet objectif c'est de prendre l'initiative de créer une société d'exploration outre-mer dans laquelle SOQUIP, Pétro-Canada International et des intérêts privés, nationaux et internationaux, seraient associés avec une part majoritaire pour SOQUIP. Une telle association, qui n'est pas du tout saugrenue puisqu'elle se fait continuellement dans l'exploration au Canada, présente des avantages pour tout le monde.

Pour SOQUIP d'abord parce que son association avec Pétro-Canada contribue à aplanir les réserves diplomatiques et les susceptibilités politiques concernant son engagement outre-mer. Pour Pétro-Canada parce que l'association avec SOQUIP facilite son introduction dans les pays francophones en faisant tomber les barrières de la langue. Pour les sociétés privées, enfin, parce qu'il devient de plus en plus intéressant pour elle de s'associer à des sociétés d'Etat dans les activités d'exploration et de production dans les pays étrangers afin de diminuer les contraintes politiques éventuelles. d) SOQUIP doit profiter du marché international, actuellement déprimé, pour signer des contrats de livraison de pétrole brut à moyen et à long terme. Autant que possible ces contrats doivent s'inscrire dans des accords de compensation achat de pétrole brut - vente de produits et services québécois. Il ne s'agit donc pas d'effectuer ses achats sur le marché "spot", mais bien sur la base de contrats de société d'Etat à société d'Etat. L'objectif que doit rechercher le Québec c'est d'arriver à contrôler 25% de ses approvisionnements pétroliers d'ici 1990.

3.2.2 Raffinage - distribution

- a) Etant donné l'état actuel et prévisible du <u>secteur du raffinage</u>, toute initiative publique visant l'achat d'une des raffineries doit être précédée par des analyses poussées qui tiendraient compte non seulement des coûts associés aux pertes d'emplois en cas de fermeture mais surtout de la rentabilité financière et économique d'un tel achat. Deux points, toutefois, doivent être pris en considération à cet égard: a) la nécessité de préserver Montréal comme un centre important de raffinage au Canada étant donné que la perte de ce rôle jouera défavorablement sur l'ensemble de l'industrie pétrochimique québécoise; b) la contrainte que représente le "pétrole résidu" et le "pétrole lourd" sur le marché énergétique d'aujourd'hui et de demain et la nécessité de moderniser au moins une partie du secteur de raffinage au Québec pour lui permettre de revaloriser ces deux qualités de pétrole.
- b) Sur le plan de la <u>distribution</u>, et sans avoir immédiatement le contrôle d'une raffinerie, le Québec peut tout de suite acheter un réseau existant de distribution de sous-produits pétroliers auquel viendrait se joindre le réseau des distributeurs indépendants.

La formule qui pourrait être envisagée pour réaliser cette entreprise serait la création d'une société québécoise de distribution mixte groupant les distributeurs indépendants comme actionnaires (et en même temps clients) et SOQUIP selon des modalités juridiques et financières à prévoir. Ce réseau sera alimenté par le pétrole brut acheté par SOQUIP, en vertu des accords de compensation à moyen et long terme que nous venons d'indiquer, ainsi que par la part de pétrole qui reviendrait à SOQUIP suite à ses explorations et productions au Québec, au Canada et outre-mer. Le raffinage de ce pétrole se fera à sa façon dans l'une ou l'autre des raffineries de la province. Le fait que ces raffineries soient

en concurrence ne fera que diminuer, en principe, le coût du façonnage.

Cette formule, tout en contribuant à apporter une solution aux problèmes des distributeurs indépendants, facilitera l'écoulement du pétrole qui sera disponible à SOQUIP.

4. LES CONDITIONS DE L'"OPTION GAZIERE"

On peut difficilement parler de la pénétration du gaz naturel sans tenir compte des multiples facteurs qui affecter actuellement et affecteront probablement dans le futur cette pénétration et des politiques qu'il faudrait adopter dès maintenant face à ces facteurs.

Mais avant de procéder à l'examen de nos propositions à ce sujet, il serait opportun de commencer d'abord par justifier cette option.

4.1 La sécurité des approvisionnements et l'option gazière

Pourquoi faut-il que la part du gaz naturel dans le bilan énergétique québécois passe de 9% actuellement à environ 15 à 18% en 1990? La réponse à cette question doit être recherchée du côté des points d'interrogation que l'on peut formuler à l'endroit de l'objectif de l'autosuffisance pétrolière du Canada. Non pas que cet objectif soit, encore une fois, non souhaitable ou potentiellement impossible à atteindre, mais parce que la politique énergétique suivie par le Canada depuis 1973 la rend peu probable, au moins pour 1990. Plusieurs raisons sont à la base d'une telle prévision:

a) D'abord parce que la politique des prix pétroliers "made in Canada", pratiquée depuis 1973 et confirmée en gros par le Programme énergétique national (PEN) tout en allant à l'encontre des principes d'une gestion efficace des ressources pétrolières canadiennes avait abouti à décourager le mouvement de substitution vers le pétrole des sables bitumineux sur lequel on comptait pour assurer l'autosuffisance

pétrolière. L'abandon des mégaprojets dans ce domaine est un indice clair dans ce sens.

- b) En deuxième lieu, parce que l'hypothèse de base sur laquelle est édifiée l'ensemble de la politique énergétique canadienne, à savoir l'augmentation continue du prix du pétrole international, s'est avérée inexacte. De telle sorte que l'effet attendu de cette hausse pour relancer le mouvement de l'exploration semble s'essoufler d'autant plus que les perspectives à moyen terme du prix international penchent plutôt vers la baisse que vers la hausse.
- c) En troisième et dernier lieu, l'approche lourdement bureaucratique et interventionniste du PEN semble décourager les initiatives privées et cela en dépit des multiples incitations et subventions à l'exploration. Ce découragement est encore plus visible pour les sociétés étrangères qui se sentent, à tort ou à raison, handicapées par la politique de canadianisation.

L'effet direct sur le Québec de l'éloignement de l'autosuffisance pétrolière canadienne est à l'évidence une augmentation de sa dépendance de sources d'approvisionnement en pétrole étranger. En effet, la diminution des approvisionnements pétroliers du Québec en provenance de l'Ouest et leur arrêt possible en 1985-86 auront comme conséquences, comme nous l'avons déjà signalé, d'abord l'augmentation continue des importations pétrolières de l'étranger et, au stade ultime, la dépendance complète du Québec de sources pétrolières étrangères.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'émergence de l'option gazière dont l'objectif est double: d'une part diversifier davantage les sources d'énergie proposées aux québécois et, d'autre part, augmenter la sécurité des approvisionnements du Québec en diminuant sa dépendance envers le pétrole étranger. Cette option paraît d'autant plus crédible que les réserves gazières au Canada sont de loin supérieures aux réserves pétrolières classiques et au moment où les

réserves imposantes des sables bitumineux restent pratiquement inexploitées pour les raisons que nous venons d'indiquer.

4.2 Obstacles à la pénétration et propositions

Si la raison de l'option gazière peut ainsi être aisément justifiée par les considérations touchant la sécurité des approvisionnements, la question cruciale qui se pose immédiatement est de savoir si le contexte énergétique actuel et prévisible du Québec est favorable à une expansion du rôle du gaz naturel.

Sur ce plan, plusieurs facteurs doivent être pris en considération si l'on veut dégager une image la plus claire possible de la situation tout en soulignant, à l'avance, que tous ces facteurs sont entourés par une certaine dose d'incertitude provenant de l'enchevêtrement très complexe entre des variables dont la plupart sont difficilement contrôlables ou prévisibles à l'avance.

4.2.1 L'évolution du prix international du pétrole

A l'inverse de ce qui s'est produit dans la décennie précédente, la plupart des observateurs croient aujourd'hui que le marché international du pétrole brut sera un 'marché de demandeurs' durant toute la décennie 80. Cela veut dire, d'abord, que l'offre disponible sera en général plus importante que la demande et, ensuite, que les prix seront stables ou ne connaîtront qu'une légère augmentation en termes réels.

Si l'hypothèse que nous avons adoptée concernant l'évolution du prix du pétrole se vérifie, elle aura deux répercussions sur la situation énergétique des pays consommateurs: d'une part, elle augmentera la compétitivité du pétrole par rapport aux autres sources d'énergie et, d'autre part, elle risquera de

retarder l'émergence de sources substituts à coût égal ou supérieur au prix actuel du pétrole. Même si le Québec est, actuellement, déconnecté du prix international du pétrole, il subit indirectement ses effets par le biais de la politique canadienne des prix.

4.2.2 Les prix "made in Canada"

Selon les indications du Programme énergétique national (PEN) et des accords Ottawa-Edmonton, le prix canadien du "pétrole ancien" devrait augmenter régulièrement jusqu'à ce qu'il atteigne 75% du prix mondial en 1986. Le prix du gaz naturel serait, lui, indexé au prix du pétrole canadien au niveau de 65%.

Or, devant le gel et ensuite la baisse du prix international du pétrole, le prix canadien atteindra les 75% en 1983 et non plus en 1986. Quelle va être la politique fédérale en matière de prix une fois ce pourcentage atteint? La réponse à cette question - qui reste ouverte - aura des conséquences évidentes sur l'ensemble du système énergétique canadien et québécois. Le scénario le plus favorable à la substitution simultanée du gaz naturel et de l'hydroélectricité au pétrole serait une augmentation du prix du pétrole canadien au niveau international en abolissant la barrière des 75% accompagnée d'une libéralisation (ou déréglementation) complète du prix du gaz naturel. Le gouvernement du Québec doit, à notre avis, faire des pressions soutenues auprès du gouvernement fédéral et de celui de l'Alberta pour les pousser à adopter une telle proposition s'ils veulent que le gaz naturel pénètre rapidement le marché québécois. Une chose, en tout cas, demeure évidente: l'incertitude au sujet de l'évolution des prix pétroliers et gaziers au Canada après 1983 introduit un élément perturbateur dans l'ensemble du système énergétique qui ne sera levé que par la suppression du système actuel de tarification du pétrole et du gaz.

4.2.3 Les surplus de mazout lourd

Le fait que le mazout lourd constitue un produit joint dérivé de l'opération du raffinage, donne une marge de manoeuvre considérable aux raffineurs par rapport aux gaziers et aux électriciens, surtout dans un marché énergétique qui se rétrécit et qui, par conséquence, ouvre la voie à une forte concurrence. On évalue ce surplus à quelque 46.000 b/j en 1986, soit l'équivalent de toutes les ventes de gaz naturel de Gaz Métropolitain pour 1981. Le moyen le plus radical pour diminuer ce surplus aurait été sa "revalorisation" par une modification technologique importante de la structure du raffinage. Malheureusement, cette voie qui fût à l'origine du projet CARMONT - n'a pas abouti étant donné la situation financière extrêmement difficile du secteur de raffinage non seulement au Québec et à l'Est du Canada, mais aussi partout dans le monde.

Des voies alternatives doivent donc être suivies si l'on veut diminuer l'attrait qu'exerce, surtout pour le consommateur industriel, cette source d'énergie dont le prix est tellement flexible qu'il peut constituer une arme redoutable contre le gaz et l'électricité dans une stratégie de vente agressive et à court terme. Or toutes ces voies alternatives (normes écologiques, encouragement à l'exportation, incitation à l'utilisation des pétroles légers pour le raffinage, etc.) exigent des interventions combinées des deux paliers du gouvernement. D'où la nécessité évidente d'une coordination permanente à ce sujet.

4.2.4 Les surplus d'électricité

Nous n'avons pas besoin de nous étendre longuement sur ce sujet qui a été très popularisé ces derniers mois, ni d'examiner les résultats des prévisions successives sur la dimension de ce surplus et de son étalement dans le temps.

Deux faits demeurent, toutefois, évidents: d'une part, la production et la commercialisation de l'hydroélectricité est d'une importance capitale pour le Québec tant sur le plan énergétique que sur le plan financier, économique et de l'emploi; d'autre part, la sécurité des approvisionnements à moyen et à long terme exige un recours certain au gaz naturel.

Devant une telle situation, il faut nécessairement trouver un accomodement temporaire entre ces deux réalités d'autant plus que la concurrence potentielle entre le gaz et l'électricité n'est peut-être réelle que pour le moyen terme. Cela ne nous paraît pas impossible si l'on tient compte du fait que la diminution de la demande d'électricité, comme d'ailleurs de l'énergie en général, est un phénomène lié en partie à la récession économique et en partie aux économies d'énergie. Pour des raisons méthodologiques diverses, il est actuellement difficile d'isoler statistiquement les effets sur la demande de chacun de ces deux éléments. Pour notre part, nous demeurons convaincus que la reprise économique va faire redémarrer la consommation énergétique (et la consommation électrique) plus que prévu actuellement. Si tel est le cas, la concurrence potentielle entre le gaz et l'électricité peut être de courte durée sauf si l'on croit que l'on est installé dans la récession pour le reste de la décennie. De toute manière, là aussi une certaine coordination doit se faire entre les deux secteurs du gaz et de l'électricité pour passer ce cap temporairement difficile.

En résumé donc et en regard des facteurs que nous venons de passer en revue, il ressort clairement qu'un certain arbitrage (ou harmonisation) doit s'effectuer entre les trois sources d'énergie: l'électricité, le pétrole et le qaz naturel. Comment doit s'effectuer cet arbitrage?

4.2 L'arbitrage inter-énergétique

Autant la réponse à une telle question est simple dans une économie de marché, autant elle est compliquée dans une économie réglementée. Dans le premier cas, en effet, le partage du marché énergétique entre les différentes sources possibles se fera généralement en fonction de leurs prix respectifs pour le consommateur en tenant compte des contraintes d'ordre technologique qui rendent tel ou tel segment du marché captif, pour un temps, à telle ou telle source énergétique. Dans une économie réglementée, l'arbitrage par les prix perd de sa valeur quand ces derniers s'éloignent trop des conditions du marché.

Par conséquent, la première chose à faire quand on parle d'arbitrage ou d'harmonisation est d'abord et avant tout d'éviter de trop distordre le système des prix. C'est pour cette raison que <u>notre principale proposition dans ce domaine est de dérèglementer complètement les prix du pétrole brut et du gaz naturel.</u>

Toute autre proposition risque de compliquer encore plus le système des prix ''Made in Canada'' au moment où il est déjà suffisamment compliqué.

Cela n'empêche pas que, parallèlement à cette libéralisation des prix, une coordination des visions et des actions doit se faire sur les trois niveaux suivants:

- . D'abord une harmonisation entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial qui doit viser une coordination de leurs visions énergétiques à long terme et de leurs stratégies respectives à court et à moyen terme.
- . Ensuite, un arbitrage, que le gouvernement du Québec doit prendre en charge, pour indiquer clairement à ses sociétés énergétiques les orientations majeures de chacunes d'elles et tout en adoptant les mesures nécessaires pour les rendre opératoires.

Finalement, une recherche coordonnée et des consultations permanentes au niveau des sociétés publiques impliquées dans le secteur énergétique pour trouver des terrains d'entente qui permettraient à chacune de remplir adéquatement la mission qui lui est confiée.

REFERENCES

AYOUB, Antoine. "L'autosuffisance et la politique des prix pétroliers au Canada", Canadian Public Policy/Analyse de Politiques, VI:4, 1980. Où va le prix du pétrole? Cahier de recherche du GREEN numéro 82-03, Université Laval, mai 1982. Le point sur la situation énergétique: internationale, canadienne, québécoise. Rapport au Comité sur l'énergie du Conseil de Planification et de Développement du Québec, Québec, juin 1982. La sécurité des approvisionnements pétroliers du Québec dans le contexte international et canadien. Rapport au ministère des Affaires intergouvernementales, Québec, mai 1979. AYOUB, Antoine, BERNARD, Jean-Thomas et Clément GIGNAC. La consommation du secteur minier québécois et ses implications sur la politique énergétique. Rapport au ministère de l'Energie et des Ressources, Québec / GREEN, Université Laval, juin 1980. BOURASSA, R. (avec G. Brassard, collab.). Deux fois la Baie James. Montréal, Ed. La Presse, 1981. Committee for Economic Development. Energy Prices and Public Policy. New York, CED ed., July 1982. Direction générale de l'énergie (Québec). La politique québécoise de l'énergie: assurer l'avenir. Québec, Editeur officiel du Québec, 1978. Hydro-Québec. Plan de développement d'Hydro-Québec 1983-1985, horizon 1992. Montréal, Hydro-Québec, 1982. Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources (Ottawa). Le Programme Energétique National - 1980. Ottawa, MER, 1980. Programme Energétique National - 1982, mise à jour. ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982. Ministère de l'Energie et des Ressources (Québec). La politique québécoise de l'énergie: trois ans d'action. Québec, direction des Communications. Les statistiques de l'énergie au Québec-1980. Québec, direction des Communications, décembre 1981. Statistiques énergétiques trimestrielles-avril 1982. Québec, direction générale de l'analyse économique et financière, 1982.

Office national de l'énergie. L'énergie au Canada, offre et demande 1980-2000. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, juin 1981.

. L'établissement du prix du gaz naturel au Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, novembre 1981.