

La pénétration du gaz et la nécessité d'une harmonisation des politiques énergétiques

ON peut difficilement parler de la pénétration du gaz naturel sans tenir compte des multiples facteurs qui affectent actuellement et qui affecteront probablement dans le futur l'ensemble du système énergétique québécois.

En effet, au moment où «l'option gazière» est avancée comme étant une partie de la solution aux problèmes énergétiques du Québec, les prix mondiaux du pétrole brut semblent traverser une phase prolongée de stagnation, rendant ainsi le système canadien de tarification du pétrole et du gaz naturel très aléatoire et très fragile. Au niveau du Québec, l'existence de surplus considérable d'hydroélectricité ainsi que du mazout lourd complique encore plus la situation et exige, par conséquent, une intelligence claire des problèmes soulevés avant de passer à la recherche des bases d'une indispensable politique d'harmonisation énergétique.

Mais, d'abord et avant

par
Antoine Ayoub

Directeur du Groupe de recherche en économie de l'énergie.

tout, pourquoi faut-il que la part du gaz naturel passe, dans le bilan énergétique québécois, de 7,5% à environ 15 à 18% en 1990? La réponse à cette question découle directement des problèmes que pose l'objectif de l'autosuffisance pétrolière du Canada. Non pas que cet objectif soit non souhaitable ou potentiellement impossible à atteindre; mais parce que la politique énergétique suivie par le Canada depuis 1973 le 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, a abouti à décourager le mouvement de substitution du pétrole par les 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 éditée 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'essouffier d'autant plus que les perspectives à moyen terme du prix international penchent plutôt vers le gel 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 canadienisation.

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 probable en 1985-86 auront comme conséquences d'abord une augmentation continue des importations pétrolières de l'étranger et, au stade ultime, la dépendance presque complète du Québec de sources pétrolières étrangères.

Même si l'on considère le scénario le plus favorable impliquant une diminution importante de la consommation pétrolière totale, résultat des économies d'énergie et d'une substitution massive de l'hydroélectricité, il n'en demeure pas moins vrai que le Québec serait obligé quand même d'importer de l'étranger environ 350.000 à 400.000 barils par jour en 1990 pour subvenir à ses besoins.

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 cré-

dible que les réserves gazières du Canada sont de loin supérieures aux réserves pétrolières classiques et au moment où les réserves importantes des sables bitumineux restent pratiquement inexploitées pour les raisons que j'ai indiquées plus haut.

Si la raison de l'option gazière peut ainsi aisément être justifiée par les considérations touchant la sécurité des approvisionnements que je viens d'évoquer, 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, quatre 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.

Le premier de ces facteurs est l'évolution du prix international du pétrole. En effet, à 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.

J'avais moi-même pris le risque, il y a quelques mois, de présenter à cet égard des prévisions chiffrées qui peuvent se résumer ainsi: jusqu'en 1985, le prix de référence OPEP sera gelé à son niveau de \$34 US le baril; 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 des prix en termes réels ne dépassera pourtant pas 1% pour l'ensemble de la période 1985-90. Bien entendu, ces prévisions valent pour autant que les événements politiques, toujours possibles mais toujours difficiles à prévoir, ne viennent bouleverser complètement la situation.

Cette tendance à la baisse des prix internationaux, si elle se vérifie, 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 substitués 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.

D'où l'importance de cette politique comme deuxième facteur influant sur la pénétration du gaz naturel. Selon les indications du 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 indexé au prix du

pétrole canadien au niveau de 65%.

Or, devant le gel du prix international du pétrole, le prix canadien atteindra les 75% cette année 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'un gel, pour deux ou trois ans, du prix du gaz naturel au niveau qu'il aura atteint en 1983. D'autres scénarios peuvent, évidemment, être imaginés selon le poids que l'on donne aux objectifs énergétique. 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.

Le troisième facteur est l'existence de surplus cycliques de mazout lourd au Québec. Or, 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 au gaz et à l'électricité, 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 barils par jour en 1986, soit l'équivalent de toutes les ventes de gaz naturel de Gaz Mé-

tropolitain 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 fut 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 dans 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. Mais, 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 de gouvernement.

Le quatrième et dernier facteur qui doit être pris en considération est l'existence de surplus d'électricité. Je n'ai pas besoin de m'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 que j'ai évoquée au tout début exige un recours certain au gaz naturel.

Devant une telle situation, il faut nécessairement trou-

ver un accommodement temporaire entre ces deux réalités d'autant plus que la concurrence potentielle entre le gaz et l'électricité n'est peut-être que pour le moyen terme. Un tel accommodement ne me 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 gé-

néral, 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. Il est donc très possible que la reprise

économique fasse 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. Pour ma part, je refuse de partager ce point de vue.

En résumé donc et en regard des facteurs que je viens 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 gaz naturel. Comment doit s'effectuer cet arbitrage?

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. Mais une économie du marché ne tient tout simplement pas compte d'objectifs comme la sécurité d'approvisionnements à moyen et long terme qui est, malgré tout, fondamentale quand il s'agit d'un secteur aussi stratégique que l'énergie.

De toute manière, pour ce qui est du Québec, les deux traits fondamentaux de son système énergétique sont les suivants: a) le premier est que ce système est entièrement soumis à la réglementation gouvernementale soit fédérale (dans le cas du pétrole et du gaz naturel) soit provinciale (dans le cas de l'hydroélectricité); b) le deuxième trait du système est l'existence de sociétés publiques dans les trois secteurs qui, toutes, appartiennent, en partie ou en totalité, à un actionnaire unique: l'État québécois.

Cette structure organisationnelle et financière indique d'elle-même les trois voies de solution suivantes:

■ 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 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 chacune d'elles et tout en adoptant les mesures nécessaires pour rendre ces orientations praticables;

■ 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.