

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Mandat d'initiative concernant la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers

Allocution de J. Matuszewski, économiste, président de E&B DATA

Le 19 octobre 2010

Mon métier, c'est l'analyse d'impacts économiques dans le domaine industriel. Je travaille tant pour les grandes sociétés que pour les administrations publiques. Après avoir examiné les données concernant l'impact d'un démantèlement éventuel de la raffinerie de Shell à Montréal-Est, j'en suis venu à la conclusion suivante. Ce désinvestissement doit être stoppé, dans l'intérêt général du Québec. En effet, plusieurs raisons militent pour 1) empêcher ce démantèlement, 2) emmener Shell à vendre à un opérateur, et à réaliser l'entretien préventif requis en attendant.

Examinons d'abord les données dans un contexte de sécurité énergétique.

La Loi sur les produits pétroliers fait le lien explicite entre d'une part, l'approvisionnement du Québec en produits pétroliers et d'autre part, le maintien d'unités de production de ces produits au Québec. Il est donc question de consommation locale et de production locale. A cet égard, que nous disent les chiffres? Le Québec produit 369 000 bpj de produits pétroliers (chiffres de 2009). Le Québec en consomme 309 000 bpj. Le Québec produit donc plus qu'il ne consomme en 2009, et il exporte l'excédent (60 000 bpj). Advenant un démantèlement de la raffinerie de Shell, c'est 90 000 bpj de produits pétroliers qui ne seront plus produits au Québec. D'une position jusqu'ici d'exportateur net, le Québec passerait automatiquement à une position d'importateur net avec un déficit de 30 000 bpj au rythme de consommation de 2009.

Ce déficit peut se creuser rapidement :

- On ne peut présumer que les quantités produites au Québec et actuellement destinées à l'extérieur du Québec seraient disponibles pour compenser les manques éventuels pour la consommation québécoise. Au contraire, les contrats d'approvisionnement à long terme entre les raffineries québécoises et des clients hors-Québec, pourraient signifier que ces clients hors-Québec auraient priorité sur les consommateurs québécois. Le déficit de 30 000 barils par jour augmente donc à 90 000 barils par jour.

- Comme de plus, l'arrêt des activités de Suncor est un scénario envisageable au cours de la décennie qui commence (abandon du projet de coker, nécessité d'absorber à partir de 2015 la totalité des frais d'entretien du pipe-line Montréal-Portland), c'est plus de la moitié de la consommation québécoise de produits pétroliers qui sera importée (180 000 sur 309 000 barils par jour, plus autres engagements à l'exportation).

Quelle est la signification de ces données pour le Québec ? Comment les interpréter ?

- 1. La sécurité énergétique n'est pas un luxe.** Pendant longtemps, la question de la sécurité énergétique ne se posait pas au Québec. Suite à la crise économique du début des années 1980, le législateur a cependant anticipé la situation à laquelle le Québec est actuellement confrontée. En effet, pendant cette crise, quatre raffineries de pétrole fermaient au Québec pour n'en laisser que trois en opération (dont deux à Montréal-Est). Depuis cette époque, ces trois raffineries sont demeurées suffisantes pour répondre aux besoins des consommateurs québécois et même les dépasser. En fait, le Québec est resté jusqu'en 2009 un exportateur net de produits pétroliers. Pour être exact, le Québec importe des produits pétroliers, mais il en exporte encore plus qu'il n'en importe. Or, cette situation basculera s'il y a démantèlement de la raffinerie de Shell. D'*exportateur* net, le Québec deviendra donc *importateur* net. La différence est de taille. Si l'énergie était un enjeu important au début des années 1980, il l'est encore bien davantage aujourd'hui. L'Europe de l'Ouest sait ce qu'est le manque de sécurité énergétique, en particulier les pays qui dépendent du gaz de Russie pour leur chauffage. A chaque hiver, les tensions se renouvellent. Juste de l'autre côté de la frontière, les États-Unis se sont donnés une stratégie énergétique qui vise à réduire leur forte dépendance face à leur approvisionnement en provenance d'outremer. Jusqu'au point où les États-Unis envisagent (demande de permis déposée) que le pipe-line qui nous amène le pétrole entre Portland et Montréal (depuis 1941) soit renversé pour acheminer aux États-Unis le pétrole de l'ouest canadien, en passant par Montréal. Ce projet (nommé Trailbreaker) est suspendu pour l'instant mais il est permis de penser qu'il réémergera dès que l'économie américaine prendra du mieux.

Dans le monde d'aujourd'hui, l'indépendance énergétique est une position privilégiée dont bien peu de pays bénéficient. Ces pays qui sont des exportateurs (nets) d'énergie sont davantage à l'abri de pressions commerciales, dont nous avons fort heureusement été préservés jusqu'ici. Le Québec est un exportateur net pour l'énergie électrique d'origine hydraulique. Et il l'est devenu pour les produits pétroliers raffinés grâce à un patrimoine industriel établi depuis bientôt 100 ans. Et ce patrimoine demeure pertinent pour combler les besoins des ménages québécois pour leurs besoins en essence et en mazout, pour l'industrie du transport (diesel, essences pour l'aviation) et pour la fabrication (mazout lourd).

Ce ne sont pas seulement les sources locales de pétrole qui procurent la sécurité énergétique. En fait, certains pays producteurs de pétrole disposent de capacités de raffinage limitées, voire nulles. C'est la capacité locale de raffinage qui donne à un pays une réelle sécurité sur le plan de l'approvisionnement. En effet, le pétrole brut se transporte bien et plus simplement que les produits pétroliers et le raffinage local permet de mieux répondre aux caractéristiques de la demande locale (mix de produits, besoins saisonniers). Ce n'est pas un hasard si tant de pays ont, à différents moments de leur histoire, nationalisé ou pris des participations financières dans l'industrie du raffinage.

- 2. Les risques associés à la situation d'importateur net.** Avec le démantèlement de Shell, le Québec devient un importateur net de produits pétroliers. Le Québec devient alors davantage sujet à des interruptions d'approvisionnement sur lesquelles il n'a pas de contrôle. Ainsi, aux risques naturels tels que les ouragans touchant les capacités de raffinage aux États-Unis (ex. : Katrina) se rajoutent les risques relatifs au transport international (accidents, grèves) ou encore ceux attribuables à des contrats d'approvisionnement desquels le Québec n'est pas partie. Il s'agit ici de clauses d'ententes commerciales privées et pour lesquelles on ne peut présumer qu'il est possible d'y mettre fin advenant un problème d'approvisionnement au Québec. Il s'agit par exemple de contrats à long terme entre compagnies apparentées dans des États ou provinces différentes. Un Québec importateur net de produits pétroliers a donc moins de contrôle sur les sources d'approvisionnement, sur leur qualité, leur prix, leur régularité. Et s'il y a rupture dans l'approvisionnement, c'est par des hausses de prix marquées que le marché entre vendeur et acheteur finit par se rétablir. Bref, être importateur net place le Québec dans la position de faire face à des risques d'interruption, de prix plus élevés ou les deux. La perte d'une des trois unités de production place désormais le Québec à risque dans le cas d'un accident dans les raffineries restantes. La situation est en effet plus difficile au Québec notamment en hiver. Un hiver rude amène non seulement une demande accrue (mazout), mais aussi des conditions de transport maritime plus exigeantes. Il nécessite un équipement approprié et pas toujours disponible (ex. : bateaux à coque renforcée). Les consommateurs québécois ont depuis 30 ans trois producteurs locaux d'huile à chauffage et l'on sait comme les prix de ce produit ont déjà connu des hausses élevées pendant l'hiver. Bien sûr, ces hausses de prix sont attribuables à une combinaison complexe de facteurs. Mais comme l'a reconnu *l'Institut canadien des produits pétroliers* à plusieurs reprises au cours des dernières années, la capacité de raffinage locale a parfois joué un rôle direct dans ces hausses. Souvenons-nous par exemple d'un cas (mars 2007) où le prix du pétrole baissait de 1,60 \$ le baril sur les marchés internationaux et au même moment où le prix à la pompe à Montréal augmentait de douze sous par litre. Pour expliquer cette situation, *l'Institut canadien des produits pétroliers* avait mentionné qu'en étaient en partie responsable, des « problèmes survenus chez Shell à Montréal ».

Le démantèlement de la raffinerie de Shell ne fera rien pour améliorer la situation. Il est indéniable que les risques de pénurie temporaire et de prix excessifs vont augmenter

significativement avec le démantèlement de la raffinerie de Shell. Rappelons aussi qu'il n'y a pas de retour en arrière et que le démantèlement de la raffinerie de Shell met sérieusement à risque à moyen terme la raffinerie de Suncor.

- 3. La fragilisation de la capacité de production restante au Québec, voire de sa structure industrielle.** Au-delà des risques que je viens d'évoquer pour le consommateur, la capacité de raffinage restante est fragilisée car les frais d'infrastructures (ex. : entretien du pipe-line Portland-Montréal) devront à terme être absorbés par une seule autre raffinerie (Suncor). Laisser tomber le secteur des raffineries à un moment où d'autres pans de l'industrie québécoise sont fortement touchés et ce, alors qu'on a la possibilité de les préserver serait une bien curieuse politique économique. Certains se demandent sans doute s'il est pertinent de vouloir soutenir la présence d'une industrie fondée sur une énergie non-renouvelable. On peut en discuter longtemps, mais une chose est sûre : le pétrole et les produits de raffinage vont encore jouer un rôle prépondérant dans l'économie mondiale pour la prochaine génération. Dans le jeu énergétique qui va se jouer entre les nations pendant ce temps, il est opportun que le Québec conserve les cartes dont il dispose encore. Parlons plus spécifiquement de Montréal. Mentionnons ici que la valeur de la production des raffineries et de la pétrochimie à Montréal, dépasse la valeur de la production industrielle combinée de l'industrie pharmaceutique et de l'industrie du matériel informatique à Montréal. Shell représente approximativement la moitié de la production de produits pétroliers à Montréal. Si la raffinerie est démantelée, il est clair que les importations à Montréal augmentent massivement et immédiatement. Rappelons aussi que la valeur de ces actifs et infrastructures (réseaux de pipe-line, terminaux portuaires), dépasse facilement les 10 milliards de \$. Il s'agit d'actifs productifs dont nous bénéficions collectivement. Ce patrimoine productif est maintenant fragilisé (ou à risque) puisque les coûts de son entretien devront à moyen terme (2015 pour l'entretien du pipe-line) être couverts largement par une seule autre raffinerie.
- 4. L'instabilité de la capacité de production nord-américaine.** Le marché nord-américain est de plus en plus sensible à des difficultés d'approvisionnement affectant les raffineries existantes. Il n'y a pas eu de nouvelles raffineries construites aux États-Unis depuis 1976 et des dizaines de raffineries ont en fait été fermées depuis. Le taux d'utilisation des capacités est historiquement élevé (90%+) depuis le milieu des années 1990 (avec un relâchement actuellement dû à la récession américaine). C'est dire que l'utilisation des capacités de production est poussée à son maximum, et ce, dans un nombre moins élevé d'unités de production qu'auparavant. La stabilité de l'approvisionnement est donc de plus en plus précaire, avec les conséquences inévitables sur les prix. En fait, à chaque imprévu (accident ou autre), les prix augmentent, au moins temporairement et nous disposons de bien peu d'outils de stabilisation. Ainsi, contrairement aux États-Unis, le Canada n'a pas de réserves stratégiques de produits pétroliers qui permettraient de stabiliser l'approvisionnement en cas de crise. Et même ces réserves stratégiques ne suffisent pas toujours. Ainsi, suite à la fermeture de raffineries américaines dans le Golfe du Mexique suite au passage de l'ouragan Katrina en 2005, c'est la France qui a

alimenté les États-Unis pendant quelques temps, suite à l'épuisement des réserves stratégiques américaines.

5. **La sécurité énergétique ne nous coûte rien.** Non seulement elle ne nous coûte rien mais elle contribue à la richesse collective et rapporte à l'État. Être exportateur net, c'est profiter collectivement d'une valeur ajoutée accrue, qui se traduit dans le PIB et qui profite bien sûr aux travailleurs, mais aussi à la collectivité par les taxes et impôts en résultant. Devenir importateur net, c'est amener inévitablement un impact négatif sur les revenus du gouvernement et sur le PIB. A quoi est due cette valeur ajoutée? En terme commercial, la marge de raffinage peut en effet varier entre 10% jusqu'à plus de 30%. En terme d'emploi, le secteur des raffineries au Québec est le secteur industriel qui génère le plus d'emploi d'emploi chez les fournisseurs, par rapport aux emplois directs en usine. Ces emplois indirects, cela signifie la présence de réseaux de fournisseurs étendus. Ainsi, seulement dans le territoire de l'Est de Montréal, le secteur des raffineries et de la pétrochimie fait appel à plus de 500 fournisseurs. Le secteur des raffineries enrichit donc le Québec (PIB) et augmente les revenus du gouvernement. Le démantèlement des raffineries (de Shell d'abord et à moyen terme de Suncor) aura donc un impact négatif substantiel sur le PIB, l'emploi et les revenus du gouvernement.

6. **Une Loi qui vise la protection de notre patrimoine énergétique.** Le Québec s'est précisément donné une Loi, qui vise le maintien de cette sécurité énergétique. Cette Loi a pour objet : *« d'assurer le maintien et la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers, d'assurer la qualité des produits pétroliers, d'assurer le contrôle des prix de vente des produits pétroliers »* (article 1). En outre, si quelqu'un mettait en doute l'intention du législateur de protéger les actifs de production, la Loi énonce aussi que *« nul ne peut démolir, en tout ou en partie un établissement de fabrication de produits pétroliers »*. Le législateur fait aussi référence implicitement au caractère stratégique de l'enjeu, puisqu'il désigne le ministre comme décideur ultime (*« ... sans l'autorisation préalable du ministre (...) »*) (article 15). La *Loi sur les produits pétroliers* l'emporte sur le droit à la disposition de la propriété privée. La raison en est que les actifs de production de produits pétroliers établis au Québec constituent en effet le cœur de sa sécurité énergétique. Les démolir comporte un risque pour la collectivité dont a voulu nous prévenir le législateur. Il serait malheureux que la disposition de ce qui est en fait un patrimoine énergétique national soit dans les faits décidée par une partie privée.

***** ***** *****