

Cartographie d'initiatives en matière d'enjeux énergétiques

Volet III

Présentée à la
Direction de la coordination et des affaires
intergouvernementales – Secteur de l'énergie
Ministère des Ressources naturelles
4 novembre 2013



www.observatoire.enap.ca

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public-privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc. L'équipe de recherche est également spécialisée dans la réalisation d'études comparant la performance des organisations d'ici avec d'autres organisations à travers le monde. Enfin, à chaque étape de l'accomplissement des travaux, l'équipe de recherche privilégie le contact avec le client.

AVANT-PROPOS

Dans le cadre des travaux de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec (CEEQ), L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP (ci-après L'Observatoire) s'est vu confier par la Direction de la coordination et des affaires intergouvernementales du secteur de l'énergie (DCAI) du ministère des Ressources naturelles le mandat de réaliser une cartographie d'initiatives en matière d'enjeux énergétiques au sein de différentes administrations.

L'Observatoire a réalisé ce mandat en trois volets :

- Volet I : Identification préliminaire d'initiatives en matière d'enjeux énergétiques au sein de différentes administrations;
- Volet II : Réalisation de la cartographie d'une douzaine d'initiatives;
- Volet III : Détermination des principaux constats.

Ce rapport présente les résultats du volet III de l'étude.

Les travaux ont été réalisés sous la supervision de Michelle Jacob, chef d'équipe. Les recherches ont été effectuées par Stéphane Bernard, Dolorès Grossemy, Alexandru Gurau et Patrick Pollefeys, agents de recherche. Corinne Sarian a procédé à la révision linguistique et à la mise en page du rapport.

André Fortier
Directeur administratif de L'Observatoire
L'Observatoire de l'administration publique – ENAP
andre.fortier@enap.ca

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	i
Liste des sigles, acronymes et abréviations.....	v
Synthèse : Détermination des principaux constats.....	1
Introduction.....	1
1. Horizons des politiques ou plans énergétiques.....	1
2. Priorités stratégiques.....	2
2.1. Sécurité de l’approvisionnement énergétique.....	2
2.2. Réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	2
2.3. Développement des énergies renouvelables.....	3
2.4. Soutien à la croissance, la compétitivité et l’emploi.....	4
2.5. Efficacité énergétique et mise en place d’infrastructures intelligentes.....	5
3. Cibles.....	6
4. Reddition de comptes.....	7
5. Conclusion.....	8
Bibliographie.....	11

LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

Sigles et acronymes

GES	Gaz à effet de serre
TNL	Terre-Neuve-et-Labrador

Abréviations

G\$ US	Milliard de dollars américains
M\$ US	Million de dollars américains
CO ₂	Dioxyde de carbone
kWh/m ²	Kilowattheure par mètre carré
MW	Mégawatt
%	Pourcentage

SYNTHÈSE : DÉTERMINATION DES PRINCIPAUX CONSTATS

INTRODUCTION

Dans un environnement où la croissance de la démographie et de l'économie augmente les besoins énergétiques et où les émissions de gaz à effet de serre (GES) induites par ces besoins sans cesse accrus conduisent aux changements climatiques de la planète, la gestion des enjeux énergétiques et les réponses qui y sont apportées deviennent cruciales.

En vue de répondre aux importants défis soulevés par l'augmentation des besoins en énergie au sein de leur société, plusieurs administrations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élaboré et mis en place des approches, des politiques, des plans ou encore des stratégies énergétiques.

La cartographie d'une douzaine d'initiatives réalisées pour la Direction de la coordination et des affaires intergouvernementales du Secteur de l'énergie du ministère des Ressources naturelles permet de dégager quelques tendances émergentes. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive des enjeux énergétiques étant donné que le nombre d'initiatives retenues ne constitue pas un échantillon suffisamment représentatif et qu'elles portent sur des éléments dont la nature est très différente de l'une à l'autre (ex. : approches, programmes, plans, initiatives). Cependant, l'analyse de l'information réunie dans le cadre de la réalisation des volets I et II permet de dégager certains éléments communs.

À travers cette note synthèse, L'Observatoire tente de démontrer que l'ensemble des initiatives (politiques, plans, stratégies, programmes ou approches) englobe généralement des priorités similaires, que les mesures pour les atteindre varient d'une administration à l'autre, que les cibles qui y sont associées diffèrent ou ne sont pas clairement précisées et, qu'enfin, il est possible de mettre en évidence certains éléments dans l'évolution du paysage énergétique.

1. HORIZONS DES POLITIQUES OU PLANS ÉNERGÉTIQUES

Les réponses aux enjeux énergétiques semblent s'inscrire, pour les administrations examinées, dans une perspective à long terme. Ainsi, certaines politiques ou certains plans énergétiques mis en place (Ontario, Suède) ont des horizons de mise en œuvre qui s'échelonnent sur plusieurs années. À titre d'exemple, la vision de la Suède, qui a commencé à prendre forme au début des années 2000, comprenait des objectifs dont la réalisation était prévue pour 2020. S'y sont greffés, par la suite, des éléments prévus pour 2030, et d'autres relatifs aux objectifs pour l'ensemble de l'Union européenne, pour 2050 (ex. : par rapport à l'efficacité énergétique dans le secteur des bâtiments).

Par ailleurs, comme le secteur de l'énergie est un secteur en constante mutation et évolution, un processus de mise à jour est généralement prévu par les autorités responsables de la politique ou du plan. Étant donné que les enjeux interpellent une panoplie d'acteurs touchant l'ensemble de la société, cette mise à jour s'effectue souvent dans le cadre d'un processus de consultation publique qui vise notamment à recueillir l'ensemble des points de vue des différentes parties prenantes concernées par les enjeux énergétiques et à dégager des consensus (Ontario).

2. PRIORITÉS STRATÉGIQUES

L'analyse des initiatives recensées fait ressortir certains enjeux comme étant prioritaires. Les éléments suivants ressortent notamment comme les priorités mises de l'avant dans le cadre des approches, des plans, des stratégies et des programmes examinés :

- la sécurité de l'approvisionnement énergétique (généralisé);
- la réduction des gaz à effet de serre (ex. : Royaume-Uni, Suède, Norvège, Ontario);
- le développement des énergies renouvelables (ex. : Ontario, Norvège, Alberta);
- le soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi (ex. : Royaume-Uni, Ontario, Terre-Neuve et Labrador [TNL], États-Unis);
- l'efficacité énergétique et la mise en place d'infrastructures intelligentes (ex. : Oregon, Norvège, États-Unis, Suède).

Pour répondre à ces priorités, les mesures ou actions prévues varient d'une administration à l'autre. Ces éléments sont abordés dans les sous-sections suivantes, consacrées à chacune des priorités énoncées.

2.1. SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE

Pour les administrations étudiées, l'un des enjeux parmi les plus importants en matière d'énergie concerne les diverses sources d'approvisionnement auxquelles elles ont accès. En effet, les administrations sont d'abord préoccupées par la nécessité de sécuriser leur approvisionnement en énergie, notamment pour assurer leur développement économique¹. Ainsi, elles présentent souvent dans un premier temps le bilan des sources d'énergie disponibles (hydrocarbures, hydroélectricité, énergie éolienne, énergie nucléaire, etc.) et proposent des avenues leur permettant d'assurer leur sécurité énergétique à court, moyen et long termes.

Considérant les problèmes auxquels est confrontée l'humanité face aux changements climatiques, les administrations cherchent à se départir de plus en plus des énergies fossiles (pétrole, gaz naturel, charbon, etc.) et à développer d'autres sources d'énergie moins polluantes (éolien, hydroélectricité, etc.). Cependant, dans la plupart des pays, les administrations sont encore très dépendantes des premières pour garantir leur sécurité énergétique. À titre d'exemple, le Royaume-Uni considère que 70 % de ses besoins énergétiques seront encore comblés par le pétrole et le gaz au cours des années 2040². Ainsi, cela explique en partie pourquoi les administrations valorisent le développement des énergies renouvelables et, pour celles qui le peuvent (ex. : Norvège, TNL, Royaume-Uni), l'exploitation responsable des sources d'énergie non renouvelables. Fait intéressant, le plan stratégique en matière d'énergie des États-Unis propose de faire reconnaître et de gérer l'économie d'énergie issue de mesures d'efficacité énergétique comme une « ressource d'énergie ».

2.2. RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Dans le cadre des mesures visant à réduire les émissions de GES, certaines administrations comme le Royaume-Uni ont notamment mis l'accent sur la mise en place de programmes encourageant les rénovations du parc immobilier en vue d'en accroître l'efficacité énergétique. Il en est de même en Norvège avec les programmes de financement d'Enova.

¹ NPD, *An industry for the future – Norway's petroleum activities*, p. 7, http://www.regjeringen.no/upload/OED/Petroleumsmeldingen_2011/Oversettelse/2011-06_White-paper-on-petro-activities.pdf

² HM Government, *UK Oil and Gas. Business and Government Action*, p. 4, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175480/bis-13-748-uk-oil-and-gas-industrial-strategy.pdf

Les grandes villes comme Toronto et les municipalités environnantes encouragent, entre autres, l'utilisation de moyens de transport durables tels que le covoiturage, afin de réduire le déplacement de voitures à occupant unique. Par ailleurs, le gouvernement ontarien, par l'intermédiaire de son plan énergétique à long terme, s'est engagé à s'assurer que l'énergie nucléaire constitue une part importante de la production d'électricité en Ontario; le nucléaire étant considéré comme une énergie propre puisqu'il ne libère pas de GES. Cela dit, le gouvernement de l'Ontario a récemment annoncé la fermeture d'une centrale (Pickering) et abandonné le projet de construction d'un nouveau réacteur à celle de Darlington (tout en maintenant sa décision d'investir dans la modernisation de la centrale). Dans la perspective où la province désire assurer la sécurité de son approvisionnement énergétique avec ce qu'elle souhaite être des sources d'énergie propres, il reste à voir comment le plan à long terme « révisé » de l'Ontario abordera la question. Rappelons toutefois que selon la personne-ressource consultée en Ontario, la demande d'énergie a été moins élevée que ce qui avait été anticipé, en raison du ralentissement de l'activité économique, mais aussi grâce aux efforts consentis en matière de conservation de l'énergie qui ont dépassé les attentes³.

Par ailleurs, et comme pour leurs autres secteurs d'activité, les administrations qui exploitent des hydrocarbures ont mis en place des mesures pour réduire les émissions de GES produites par cette industrie (ex. : mesures pour limiter le brûlage à la torche, taxes sur les émissions de CO₂). De plus, il est à noter que certaines administrations comme la Norvège considèrent que le gaz naturel qu'elles produisent permet de remplacer des sources d'énergie plus polluantes comme le charbon et, de ce fait, qu'elles contribuent à la réduction des GES⁴. Enfin, il est important de souligner une tendance qui vise à donner une seconde vie à certains anciens réservoirs d'hydrocarbures dans le but de stocker d'importantes quantités de CO₂ (Royaume-Uni, Norvège)⁵.

2.3. DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

En ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, certaines administrations ont adopté des lois dites « vertes ». Ainsi, à titre d'exemple, l'Ontario s'est doté de la *Loi sur l'énergie verte* qui vise, entre autres, à augmenter la production axée sur les sources d'énergie propres et renouvelables (éolienne, solaire, hydroélectrique, bioénergie). Par ailleurs, le plan énergétique à long terme a notamment comme objectif d'encourager la production d'énergie propre et renouvelable provenant du vent, du soleil et de la biomasse de 10 700 MW d'ici 2018 (exclusion faite de l'hydroélectricité). Toujours dans la perspective d'augmenter la part des sources d'énergie renouvelables, certaines administrations (Ontario, Norvège) ont mis en place des régimes de soutien aux énergies renouvelables afin de garantir un bon rapport coût-efficacité.

Au Royaume-Uni, la plus récente politique en matière de pétrole et de gaz naturel présente un chapitre sur l'utilisation des connaissances, des technologies et du savoir-faire acquis dans ce secteur d'activité pour les mettre au service d'autres industries prometteuses telles que le stockage de CO₂, la production du gaz de schiste, mais aussi pour le développement d'une énergie renouvelable à savoir la production d'électricité à partir d'éoliennes en milieu marin⁶ (*offshore renewables*). Par ailleurs, l'une des priorités de certaines administrations qui produisent des

³ Ken Nakahara (7 novembre 2013). *Governance and accountability associate to the Ontario Long Term Energy Plan* (conversation téléphonique avec Michelle Jacob).

⁴ NPD, *An industry for the future – Norway's petroleum activities*, p. 7, http://www.regjeringen.no/upload/OED/Petroleumsmeldingen_2011/Oversettelse/2011-06_White-paper-on-petro-activities.pdf

⁵ NPD, *FACTS 2013*, p. 54, http://npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2013/FACTS_2013.pdf

⁶ HM Government, *UK Oil and Gas. Business and Government Action*, p. 26, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175480/bis-13-748-uk-oil-and-gas-industrial-strategy.pdf

HM Government, *Offshore Wind Industrial Strategy. Business and Government Action*,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243987/bis-13-1092-offshore-wind-industrial-strategy.pdf

hydrocarbures (TNL) est d'utiliser une partie des bénéfices qui en découlent pour favoriser le développement des sources d'énergie renouvelables⁷.

Le cas de l'Alberta a permis d'illustrer une autre forme de soutien public au développement des énergies renouvelables, soit les partenariats avec les entreprises privées spécialisées dans la recherche et les technologies de production d'énergies renouvelables. Ainsi, l'*Advanced Energy Research Facility* d'Edmonton fait partie d'un projet plus large visant la conversion des déchets municipaux en biocarburants et autres produits biochimiques. Le projet a été élaboré et mis en place par la Ville d'Edmonton en partenariat avec l'entreprise privée Enerkem et avec le soutien de l'entité gouvernementale qui assume le leadership de la recherche en matière d'énergie et d'environnement en Alberta.

2.4. SOUTIEN À LA CROISSANCE, LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Pour ce qui est du soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi, certaines initiatives illustrent qu'il est possible de relancer l'économie et de lutter contre la crise tout en relevant les grands défis climatiques. Ainsi, le Royaume-Uni a souligné que son programme *Green Deal* permettra la création de 39 000 à 60 000 emplois dans le secteur de l'isolation d'ici 2015.

Dans le même ordre d'idées, le gouvernement ontarien a déclaré que la mise en place d'un processus d'approvisionnement stable et prévisible pour l'énergie renouvelable devrait permettre de créer des emplois dans le domaine de l'énergie propre. La *Loi sur l'énergie verte* de l'Ontario a attiré des milliards de dollars d'investissements du secteur privé et a conduit à la création de 31 000 emplois depuis 2009⁸.

L'exploitation des hydrocarbures est une source de richesse importante pour les administrations bien pourvues en pétrole et en gaz naturel telles que le Royaume-Uni, la Norvège et TNL. Tout d'abord, à titre de propriétaires des ressources ou de partenaires dans les projets d'exploitation, elles obtiennent des revenus gouvernementaux substantiels par l'entremise de taxes et d'impôts, de redevances, de dividendes d'exploitation, etc. Ces revenus, pouvant représenter plusieurs milliards de dollars, peuvent être utilisés pour financer les programmes sociaux, éponger la dette, financer les fonds de pension ou encore pour développer de nouvelles sources d'énergie renouvelables. Ensuite, cette industrie assure de nombreux emplois directs et indirects (ex. : fabrication d'infrastructures⁹), notamment en région. À titre d'exemple, l'industrie pétrolière était à l'origine de 4 000 emplois directs à TNL¹⁰ et de 350 000 emplois directs et indirects au Royaume-Uni¹¹. Enfin, cette industrie amène son lot d'activités et d'investissements dans les domaines de l'éducation et de la formation et en matière de recherche et développement (ex. : stratégie OG21, *Oil and Gas in the 21st Century*, en Norvège¹²). Pour la Norvège et TNL, et dans une moindre mesure pour le Royaume-Uni (population largement supérieure aux deux premières administrations), les bénéfices liés à l'exploitation des hydrocarbures sont donc très importants.

⁷ DNR, *Focusing our Energy. Newfoundland and Labrador Energy plan*, p. 1, http://www.nr.gov.nl.ca/nr/energy/plan/pdf/energy_report.pdf

⁸ Ken Nakahara, directeur des politiques stratégiques et de la recherche, ministère de l'Énergie, Ontario.

⁹ La chaîne d'approvisionnement est particulièrement bien illustrée dans le document suivant : HM Government, *UK Oil and Gas. Business and Government Action*, p. 10-12 et 38, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175480/bis-13-748-uk-oil-and-gas-industrial-strategy.pdf

¹⁰ DNR, *Focusing our Energy. Newfoundland and Labrador Energy plan*, p. 25, http://www.nr.gov.nl.ca/nr/energy/plan/pdf/energy_report.pdf

¹¹ IEA, *Energy Policies of IEA Countries, The United Kingdom 2012 Review*, p. 53, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-policies-of-iea-countries-united-kingdom-2012_9789264170988-en

¹² NPD, *FACTS 2013*, p. 47-49, http://npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2013/FACTS_2013.pdf

2.5. EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET MISE EN PLACE D'INFRASTRUCTURES INTELLIGENTES

En ce qui a trait à l'efficacité énergétique, cette priorité peut revêtir plusieurs aspects. Ainsi, certaines administrations ont davantage mis l'accent sur la rénovation de l'habitat. Par exemple, le plan énergétique à long terme actuel de l'Ontario prévoit :

- d'établir des normes minimales de rendement, de sorte que les appareils et les équipements électriques soient moins énergivores;
- d'améliorer les codes de la construction;
- d'encourager les consommateurs à participer aux programmes d'efficacité énergétique (modification des comportements).

Comme ce plan fait actuellement l'objet d'une révision, il est possible que des éléments s'ajoutent à cette liste ou que certains soient retirés. Selon Ken Nakahara, le directeur des politiques stratégiques et de la recherche du ministère de l'Énergie de l'Ontario, les efforts consentis par la province en ce qui a trait à l'efficacité énergétique ont permis d'atteindre des résultats qui vont au-delà des attentes. Étant donné la publication imminente du plan révisé, et outre le fait que des précisions allaient probablement être ajoutées au plan à ce sujet, monsieur Nakahara n'a pas été en mesure de nous spécifier la nature de ces changements ou leur ampleur¹³.

Dans le même ordre d'idées, et conformément à la Directive de l'Union européenne sur la performance énergétique des bâtiments, la Suède a mis en place diverses mesures dans son Code du bâtiment (*Building regulations*) pour améliorer l'efficacité énergétique des édifices. L'une de ces mesures a trait aux normes minimales relatives à la performance énergétique des bâtiments neufs et des bâtiments existants lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants. Les exigences à cet égard ont été établies en fonction :

- de trois zones climatiques;
- de l'activité des occupants (résidentiel, non résidentiel, etc.);
- du type de chauffage¹⁴.

À titre d'exemple, la réglementation suédoise exige que les nouveaux bâtiments résidentiels, de même que les bâtiments faisant l'objet de rénovations importantes, ne consomment moins de 90 kWh/m² dans la zone climatique du sud, pas plus de 110 kWh/m² dans la zone centrale et pas plus de 130 kWh/m² dans la zone de climat nordique. Des normes plus exigeantes s'appliquent si ce type de bâtiment est chauffé à l'électricité.

Au Royaume-Uni, l'*Energy Act* (2011) prévoit un système de sanctions importantes à échéances progressives en l'absence de mise à niveau de la performance énergétique du bâtiment. Ainsi, à partir du 1^{er} avril 2016, les propriétaires de locaux résidentiels ne pourront refuser une demande émanant de leur locataire pour réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique. Ces travaux pourront être financés par l'intermédiaire du programme *Green Deal*. Enfin, à partir du 1^{er} avril 2018, il sera interdit de louer des locaux dont la consommation sera au-dessus d'un niveau de consommation énergétique fixé par la réglementation. Ces travaux pourront être financés par le même programme *Green Deal*¹⁵.

D'autres administrations, comme les États-Unis, ont cherché à susciter un engagement à l'échelon national en faveur de l'efficacité énergétique¹⁶. Pour ce faire, un plan d'action pour l'efficacité

¹³ Ken Nakahara (7 novembre 2013). *Governance and accountability associate to the Ontario Long Term Energy Plan*, (conversation téléphonique avec Michelle Jacob).

¹⁴ Swedish Environmental Research Institute, *Creating impact through energy policies for energy efficient buildings*, p. 16, <http://www.train-the-trainers.net/story/wp-content/uploads/2011/03/ake-iverfeldt.pdf>

¹⁵ Legislation.gov.uk, *Energy Act 2011, Chapter 2, Private rented sector: England and Wales*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/part/1/chapter/2>

¹⁶ EPA, *Past Activities of the National Action Plan for Energy Efficiency*, <http://www.epa.gov/cleanenergy/energy-programs/suca/pastactivities.html>

énergétique a été élaboré, qui visait à créer un cadre politique, réglementaire et de gestion permettant de :

- faire reconnaître l'efficacité énergétique comme un des plus importants moyens susceptibles de combler les besoins futurs en énergie des États-Unis;
- favoriser les investissements en matière d'efficacité énergétique;
- faciliter la mise en place d'initiatives liées à l'efficacité énergétique sur les plans fédéral, étatique et local.

En effet, cette approche participative a permis de rallier une multitude d'intervenants¹⁷, de prendre en considération les intérêts et l'expertise de l'ensemble des parties prenantes et de favoriser ainsi leur engagement. Le plan d'action a été conçu comme un outil évolutif grâce auquel les intervenants concernés, notamment les États et les autorités locales, ont pu encourager des initiatives en matière d'efficacité énergétique. Des mécanismes de soutien et d'accompagnement significatifs ont été mis à la disposition de ces intervenants afin de les aider à mettre en place les initiatives et les mesures recommandées par le plan (documents d'information, d'orientation et de soutien tels que des guides, des recueils de bonnes pratiques, des outils d'évaluation et d'analyse en matière d'efficacité énergétique, etc.).

L'un de ces programmes prévoit un budget de 11 G\$US pour le déploiement de réseaux électriques intelligents (*smart grids*) à la grandeur du pays. Parmi les états qui souscrivent à ce programme se trouve l'Oregon qui compte deux projets financés par le fédéral : le *Pacific Northwest Smart Grid Demonstration Project* (valeur totale du projet : 178 M\$ US) et le *Pacific Northwest Generating Cooperative Advanced Meter Infrastructure Implementation Project* (39 M\$ US). La moitié du financement provient de fonds fédéraux, l'autre moitié, des différents partenaires engagés dans le projet.

3. CIBLES

En ce qui concerne les cibles associées aux priorités découlant des politiques, des plans, des stratégies énergétiques ou même des programmes qui en résultent, elles varient d'une administration à l'autre. Par exemple, dans le cadre des réductions de GES, le Royaume-Uni et la Suède se sont engagés à réduire leurs émissions de 80 % d'ici 2050 par rapport à 1990. En matière d'efficacité énergétique, la Suède a également comme objectifs de faire en sorte que tous les bâtiments existants réduisent leur consommation d'énergie de 50 % d'ici 2050 (avec une cible intermédiaire de 20 % d'ici 2020) comparativement au niveau de 1995, et que tous les nouveaux bâtiments aient une consommation d'énergie quasi nulle d'ici le 30 décembre 2020.

Certaines administrations comme l'Ontario évoquent la diminution des GES dans les objectifs fixés par la mise en place d'initiatives (comme *Smart commute*), mais n'établissent pas de cible précise à atteindre, ni d'échéancier. Le plan énergétique à long terme de l'Ontario dans sa version 2010 ne comprend pas non plus d'objectifs très précis. Toutefois, selon la personne-ressource consultée, le plan « révisé » devrait être plus clair à ce sujet.

Par ailleurs, pour ce qui est de la diminution des émissions de GES, il semble que très peu d'administrations se soient fixé un objectif moyen annuel afin de valider si la cible finale est atteinte ou non.

Dans le même ordre d'idées, il ne semble pas exister pour les énergies renouvelables de cibles particulières pour la réduction des émissions de carbone. À l'exception de la Norvège, le même constat pourrait être fait pour l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix

¹⁷ Entités publiques et privées œuvrant sur les plans national, régional ou local, telles que des ministères et organismes publics, des commissions, des comités et autres entités publiques responsables d'administrer et de réglementer le secteur de l'électricité et du gaz naturel, des fournisseurs privés d'énergie électrique et de gaz naturel, des organisations environnementales, des organisations d'usagers, etc.

énergétique ou la réduction de la consommation énergétique par rapport à la consommation brute d'énergie.

4. REDDITION DE COMPTES

L'analyse des initiatives retenue montre que les processus de reddition de comptes et de suivi des résultats sont lacunaires dans plusieurs cas. Cela peut sans doute s'expliquer par la pluralité des acteurs engagés dans la mise en place de certains programmes ou initiatives (Ontario, États-Unis). Ainsi, à titre d'exemple, il est très difficile d'établir un suivi des cibles à atteindre entre le Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007 et le Plan énergétique à long terme de 2010, et de comprendre comment l'Ontario s'y prend pour mesurer les progrès associés à la mise en œuvre de son plan énergétique à long terme; il en va de même pour le *National Action Plan for Energy Efficiency* des États-Unis.

La Norvège, la Suède, l'Oregon et l'Ontario (*Smart Commute*) semblent les mieux outillés sur ce plan. En Norvège, bien que l'accès au document soit limité en raison de la barrière linguistique, une entente entre le ministère du Pétrole et de l'Énergie et Enova fixe les objectifs de l'organisation de même que son budget et définit la manière dont s'effectue le suivi de la réalisation des objectifs poursuivis. De même, une mécanique similaire existe en Suède entre les ministères et les agences¹⁸ responsables de la mise en œuvre de l'approche intégrée touchant les enjeux climatiques et énergétiques. Dans les deux cas, bien qu'une structure de reddition de comptes soit en place et que certains éléments soient définis, il n'a pas été possible, compte tenu du nombre d'intervenants et des délais impartis, d'acquiescer une compréhension précise de la répartition concrète des responsabilités de chacun et, surtout, des moyens utilisés pour rendre compte. Certaines administrations (telle la Suède) soulignent également que dans certains cas, le suivi et l'atteinte des objectifs fixés sont complexifiés du fait que plusieurs enjeux outrepassent les frontières des pays qui désirent s'y attaquer.

En Oregon, l'organisme qui administre les programmes relatifs aux initiatives d'efficacité énergétique (*Energy Trust of Oregon*) doit se conformer à la convention de subvention qu'il a signée avec la *Public Utility Commission*. Cette entente détaille les obligations de chacune des parties. Elle établit notamment les règles et les normes à suivre par l'*Energy Trust of Oregon*, comme le fait de mesurer sa performance, de publier un plan stratégique et de produire un rapport annuel.

En Ontario, malgré la pluralité d'acteurs engagés dans l'initiative *Smart Commute*, le processus de reddition de comptes est transparent et se décline entre les différents acteurs concernés, notamment l'agence gouvernementale ontarienne Metrolinx, les associations locales de gestion du transport ainsi que les municipalités. Les associations sont tenues de transmettre à Metrolinx les données relatives à leur secteur géographique par l'intermédiaire de rapports trimestriels. Ces rapports abordent les aspects financiers liés à l'initiative de même que les activités réalisées au cours de la période et contiennent de l'information statistique comme le nombre d'entreprises participantes, le nombre de navetteurs, etc. Ces données trimestrielles sont consolidées pour l'ensemble des municipalités de la région du grand Toronto et de Hamilton et sont, à leur tour, présentées par Metrolinx dans ses propres rapports trimestriels. Par ailleurs, des sondages, menés conjointement par les associations locales de transport, les municipalités et Metrolinx, sont régulièrement effectués auprès des entreprises participantes et de leurs employés (navetteurs) pour, entre autres, mesurer le taux de satisfaction vis-à-vis des services offerts grâce à l'initiative *Smart Commute*.

Pour d'autres administrations, tel le Royaume-Uni, l'aspect lacunaire de la reddition de comptes a été mis en évidence dans le cadre d'un examen de l'*Energy Climate Change Committee*. À la suite de

¹⁸ L'agence suédoise de l'énergie et l'agence suédoise de la protection environnementale.

cet examen, le *Department of Energy and Climate Change* s'est engagé à mettre en place certains mécanismes de suivi, comme des études d'évaluation, en vue d'évaluer le degré de connaissance des ménages sur le *Green Deal* ainsi que leur intérêt vis-à-vis du programme. Néanmoins, les mécanismes prévus par le *Department of Energy and Climate Change* pour suivre et évaluer le *Green Deal* restent opaques.

5. CONCLUSION

À la lumière des 12 initiatives examinées, il semble que l'évolution du paysage énergétique se caractérise essentiellement par 3 éléments. Le premier fait référence à la poursuite de l'exploitation pétrolière et gazière d'une manière responsable et notamment le développement des hydrocarbures non conventionnels.

Le deuxième fait appel à un engagement plus marqué des régions et des municipalités. L'exemple de l'Ontario (*Smart Commute*) illustre la part active jouée par ces deux échelons dans la mise en œuvre du programme. En Oregon, un projet regroupe 10 coopératives fournisseuses d'énergie réparties dans 6 États. Ce projet (*Pacific Northwest Generating Cooperative Advanced Meter Infrastructure Implementation Project*) est financé par les fonds fédéraux (50 %) et les coopératives participantes (50 %).

Le troisième élément fait référence à la valorisation de l'efficacité énergétique comme source d'énergie, mais aussi comme moyen de réduire les émissions de GES.

Si les délais et les ressources l'avaient autorisé (L'Observatoire reconnaît ici que des choix difficiles ont dû être faits par les représentants du ministère et ses partenaires), il aurait par ailleurs été intéressant de s'intéresser aux politiques destinées à améliorer l'efficacité des transports urbains et aux enjeux liés au développement de la mobilité électrique. En effet, le transport représente aujourd'hui la moitié de la consommation mondiale de pétrole et environ 20 % de l'énergie consommée à l'échelle de la planète. Quarante pour cent de cette consommation énergétique sont attribuables au transport urbain. Par ailleurs, la proportion de personnes résidant en ville devrait passer de 50 à 70 % en 2050, la facture énergétique du transport urbain va ainsi continuer d'augmenter¹⁹. Dans cette perspective, l'initiative conduite par le Royaume-Uni dans le cadre du projet hydrogène *UKH2 Mobility* aurait pu être intéressante à explorer, et ce, pour plusieurs raisons. Entre autres considérations, on peut citer le fort potentiel de l'hydrogène et des piles à combustible dans la réduction des émissions de GES et le partenariat mis en place entre des ministères, des industriels des secteurs des services publics, du gaz, de l'infrastructure et de la construction automobile pour évaluer le potentiel de ces véhicules à très faibles émissions de CO₂ et pour développer un plan de déploiement des infrastructures de distribution. Dans le même ordre d'idées, la stratégie relative au transport durable de la Nouvelle-Écosse aurait sans doute permis de mettre en évidence d'autres enseignements sur le plan de l'efficacité des transports urbains²⁰.

Par ailleurs d'autres aspects auraient également pu être retenus, tels :

- les projets de capture et de stockage du carbone mis en place par certaines administrations notamment dans une optique de réduction des GES et parce que le mix énergétique de nombreuses administrations reste largement dominé par le gaz naturel et le charbon;
- la question de l'accès à l'énergie pour les populations les plus démunies;

¹⁹ IEA, *A Tale of Renewed Cities*,
http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Renewed_Cities_WEB.pdf

²⁰ Nova Scotia, *Choose How you move, Sustainable transportation strategy*,
<http://novascotia.ca/sustainabletransportation/docs/Sustainable-Transportation-Strategy.pdf>

- le coût des énergies renouvelables : il aurait pu être intéressant de se pencher sur l'exemple de l'Allemagne où l'actuelle politique de soutien aux énergies renouvelables a entraîné une hausse considérable du coût de l'énergie et dont les répercussions se font sentir tant sur les consommateurs que sur la compétitivité des entreprises, et par le fait même, sur l'emploi²¹.

Enfin, il y a lieu de noter qu'une analyse comparative plus fouillée des approches nationales de quelques administrations permettrait au ministère et à ses partenaires d'obtenir un portrait plus complet des réponses possibles aux enjeux énergétiques actuellement soulevés, de leur complémentarité et des structures de gouvernance qui les sous-tendent.

²¹ Forbes, *Germany's Renewable Energy Subsidies Could Threaten Economic Growth*, <http://www.forbes.com/sites/williampentland/2013/10/11/germanys-renewable-energy-subsidies-could-threaten-economic-growth/>

BIBLIOGRAPHIE

Les différentes sources ont été consultées durant les mois de septembre et d'octobre 2013. Se reporter également aux références bibliographiques contenues dans les fiches produites pour chacune des 12 initiatives examinées.

DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES, *Focusing our Energy. Newfoundland and Labrador Energy plan*, [en ligne], http://www.nr.gov.nl.ca/nr/energy/plan/pdf/energy_report.pdf

FORBES, *Germany's Renewable Energy Subsidies Could Threaten Economic Growth*, [en ligne], <http://www.forbes.com/sites/williampentland/2013/10/11/germanys-renewable-energy-subsidies-could-threaten-economic-growth/>

HM GOVERNMENT, *Offshore Wind Industrial Strategy. Business and Government Action*, [en ligne], https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243987/bis-13-1092-offshore-wind-industrial-strategy.pdf

HM GOVERNMENT, *UK Oil and Gas. Business and Government Action*, [en ligne], https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175480/bis-13-748-uk-oil-and-gas-industrial-strategy.pdf

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Energy Policies of IEA Countries, The United Kingdom 2012 Review*, [en ligne], http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-policies-of-iea-countries-united-kingdom-2012_9789264170988-en

LEGISLATION.GOV.UK, *Energy Act 2011, Chapter 2, Private rented sector: England and Wales*, [en ligne], <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/part/1/chapter/2>

NORWAY PETROLEUM DIRECTORATE, *An industry for the future – Norway's petroleum activities*, [en ligne], http://www.regjeringen.no/upload/OED/Petroleumsmeldingen_2011/Oversettelse/2011-06_White-paper-on-petro-activities.pdf

NORWAY PETROLEUM DIRECTORATE, *FACTS 2013*, [en ligne], http://npd.no/Global/Engelsk/3-Publications/Facts/Facts2013/FACTS_2013.pdf

L'ÉQUIPE PERMANENTE D'AGENTS DE RECHERCHE, PRÉSENTÉE CI-APRÈS, PEUT COMPTER SUR L'APPUI D'UN GROUPE DE PROFESSEURS, DE PROFESSEURS ASSOCIÉS ET D'ASSISTANTS DE RECHERCHE RASSEMBLÉS AUTOUR DE L'OBSERVATOIRE.

ANDRÉ FORTIER, Directeur administratif de L'Observatoire et administrateur invité
andre.fortier@enap.ca • 418 641-3000, poste 6269

MICHELLE JACOB, Chef d'équipe et agente de recherche
michelle.jacob@enap.ca • 418 641-3000, poste 6333

Avocate, certificat en études autochtones, certificat de 2^e cycle en management international.
EXPÉRIENCE : Gestion des ressources humaines, gouvernement en ligne, partenariats public-privé, prestation de services publics, gestion de la performance, analyse des politiques publiques, l'État et la fonction publique, immigration, *benchmarking* organisationnel, gestion de l'identité et de la présence, échanges de renseignements personnels.

STÉPHANE BERNARD Agent de recherche
stephane.bernard@enap.ca

Baccalauréat en économie, maîtrise en administration publique. EXPÉRIENCE : Relations internationales, analyse de politique, prestation de services, gestion de la performance, gouvernance en ligne, gouvernance locale et régionale, acteurs non gouvernementaux, *benchmarking* organisationnel.

MARIE-HELEN BRISEBOIS Agente de recherche
marie-helen.brisebois@enap.ca

Maîtrise en administration publique. EXPÉRIENCE : veille stratégique en administration publique, gouvernance, systèmes politiques, Dictionnaire encyclopédique, ressources humaines, chargée de cours en principes et enjeux de l'administration publique.

MATHIEU CARRIER Agent de recherche
mathieu.carrier@enap.ca

Maîtrise en administration internationale. EXPÉRIENCE : Gestion de la performance, gestion environnementale, relations de travail, immigration, gestion axée sur les résultats, *benchmarking* organisationnel.

DOLORÈS GROSSEMY Agente de recherche
dolores.grossemy@enap.ca

Maîtrise en droit public, maîtrise en droit européen, maîtrise en droit international, doctorante en droit. EXPÉRIENCE : Nouvelle gestion, gouvernance en ligne, gestion de la performance, gestion des ressources humaines, l'accessibilité à la justice, enjeux liés à l'économie parallèle.

ALEXANDRU GURAU Agent de recherche
alexandru.gurau@enap.ca

Licence en science politique, diplôme d'études supérieures en sciences sociales, termine un doctorat en science politique. EXPÉRIENCE : Prestation intégrée des services, formation et gestion des ressources humaines, gestion par résultats, gouvernement en ligne, fiscalité, planification stratégique, *benchmarking* organisationnel, gestion de l'identité et de la présence.

ESTELLE MONGBÉ Agente de recherche
estelle.mongbe@enap.ca

Licence en droit des affaires, maîtrise en droit privé, maîtrise en droit international, doctorat en droit international public, postdoctorat en droit et bioéthique. EXPÉRIENCE : Nouvelle gouvernance, politique publique, prestation intégrée des services, gouvernance en ligne, gestion de la performance et des ressources humaines, relations et organisations internationales, acteurs non gouvernementaux, environnement et droits de l'homme.

PATRICK POLLEFEYS Agent de recherche
patrick.pollefeys@enap.ca

Baccalauréat en agronomie, maîtrise en sciences forestières. EXPÉRIENCE : Gestion environnementale, gestion de la performance, planification stratégique, gouvernement en ligne, sondages, statistiques, *benchmarking* organisationnel.

BENOÎT RIGAUD Coordonnateur des sites
benoit.rigaud@enap.ca

Doctorant en science politique. Expérience : Méthode de la comparaison, administration publique comparée, gestion des risques, gouvernance environnementale, construction européenne.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

UN PÔLE INSTITUTIONNEL DE RECHERCHE VOUÉ À L'ANALYSE COMPARATIVE
DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

TÉLESCOPE, revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique, réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de **L'Observatoire** sont gratuites et accessibles sur Internet :
www.observatoire.enap.ca

INFORMATION ET ABONNEMENT

L'Observatoire de l'administration publique
ENAP

Danielle Landry
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5

TÉLÉPHONE : 418 641-3000, poste 6574

TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3060

danielle.landry@enap.ca



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
ENAP

| 20 ans