

Éléments d'une stratégie énergétique pour l'est du Canada

Une proposition élaborée par

Miguel Anjos (Institut de l'énergie Trottier, Polytechnique Montréal)
François Bouffard (McGill University et GERAD)
Claudio A. Cañizares (University of Waterloo)
Evariste Feurtey (Université du Québec à Rimouski)
Jack Gibbons (Ontario Clean Air Alliance)
L.D. Danny Harvey (University of Toronto)
Roger Lanoue (Montréal)
Wade Locke (Memorial University)
Guy Marleau (Polytechnique Montréal)
James Meadowcroft (Carleton University)
Normand Mousseau (Université de Montréal)
Pierre-Olivier Pineau (Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal)
Catherine Potvin (Université McGill et Dialogues pour un Canada vert)
Ian H. Rowlands (Waterloo University)
Hugo Tremblay (Université de Montréal)
Lorne Trottier (Trottier Family Foundation)
Mark S. Winfield (York University)
Johanne Whitmore (HEC Montréal)
Emmanuel Yiridoe (Dalhousie University)

Résumé

En juillet 2012, les premiers ministres de toutes les provinces et territoires canadiens ont convenus de travailler ensemble pour développer une « Stratégie canadienne sur l'énergie ». Au-delà de cette stratégie nationale, plusieurs enjeux énergétiques particuliers pourraient également bénéficier d'un consensus plus régional comme le démontre la récente entente portant, entre autres, sur les échanges d'électricité, annoncée par les premiers ministres de l'Ontario et du Québec en novembre 2014.

L'intérêt pour une stratégie énergétique commune pour l'est du Canada, qui irait au-delà de ce récent accord, a été examiné lors d'un atelier tenu le 3 novembre 2014 et qui réunissait des participants provenant de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de l'Ontario. Produit à la suite de cet atelier, ce livre blanc identifie les objectifs et les priorités d'action en matière énergétique pour l'est du Canada.

Objectifs d'une politique sur l'énergie pour l'est canadien

Le développement d'une stratégie énergétique commune, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, peut offrir des bénéfices importants pour toutes les parties prenantes, comme le montrent plusieurs initiatives élaborées ailleurs en Amérique du Nord et en Europe. Dans cette optique, les provinces de l'est du Canada auraient avantage à travailler ensemble sur un certain nombre d'objectifs communs afin :

- 1. de faciliter la transition vers une économie faible en carbone favorisant l'efficacité énergétique et la durabilité de manière plus générale;*
- 2. de renforcer la résilience, la capacité d'adaptation et la sécurité des approvisionnements énergétiques, des infrastructures et des investissements dans le secteur de l'énergie;*
- 3. de poursuivre l'adoption de sources d'énergie renouvelables ou à faible impact environnemental;*
- 4. d'améliorer l'efficacité économique sur une base d'analyse du coût total du cycle de vie;*
- 5. d'encourager l'innovation dans le développement et l'offre de services énergétiques;*
- 6. de promouvoir l'acceptabilité sociale et l'équité entre les parties prenantes en ce qui concerne le processus de prise de décision, les coûts, les risques, les impacts et les avantages du développement, du transport et de l'utilisation de l'énergie.*

Priorités d'action

Afin de réaliser ces objectifs, il est souhaitable que les premiers ministres agissent de concert sur un certain nombre de priorités.

1. Objectifs de coopération à court terme

- a. S'appuyant sur l'Accord de commerce et de coopération de novembre 2014 entre l'Ontario et le Québec, développer des politiques et des initiatives communes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.*
- b. S'appuyant sur l'Accord de commerce et de coopération de novembre 2014 entre l'Ontario et le Québec, établir un plan stratégique visant à augmenter les capacités des interconnexions du réseau et la distribution d'électricité à long terme dans l'Est du Canada.*
- c. Développer une position et une approche communes pour évaluer et gérer les risques, les coûts et les avantages associés au transport interprovincial de l'énergie, y compris des combustibles fossiles.*

2. Priorités pour une transformation à long-terme

- a. Favoriser l'efficacité énergétique par l'adoption commune de normes et des codes réglementaires plus stricts (p. ex. des codes du bâtiment, des standards d'efficacité pour les appareils et les équipements, des normes de consommation de carburant) et la mise en place de signaux de prix efficaces.*
- b. Utiliser la capacité de stockage hydroélectrique existante pour soutenir le développement et l'intégration à grande échelle des énergies renouvelables à travers l'Est du Canada.*
- c. Mettre l'accent sur « le transport durable », en soutenant le rôle de l'électrification des transports, les transferts intermodaux pour le transport commercial et l'amélioration des normes en matière de carburant pour le transport de marchandises et de passagers.*
- d. Développer et mettre en place un cadre réglementaire commun pour évaluer les impacts et les avantages de l'exploration et du développement des hydrocarbures non conventionnels.*

Une stratégie avantageuse pour toutes les provinces

Ensemble, ces mesures visent à offrir des gains économiques, environnementaux et sociaux significatifs à court et à long terme pour toutes les provinces participantes en facilitant les échanges entre les différents marchés, en élaborant des positions communes qui simplifieront les investissements, en encourageant une économie plus efficace et en tirant davantage profit des importantes ressources énergétiques renouvelables ou à faible impact environnemental disponibles dans l'Est du Canada.

Une réflexion qui s'intègre dans un exercice national global

L'atelier « Une politique énergétique commune pour les provinces de l'Est; Qu'y a-t-il à gagner? », à l'origine de ce livre blanc, a été organisé dans le cadre de «Dialogues pour un Canada vert»¹, une initiative qui vise à encourager une transition vers un développement plus durable au Canada en s'appuyant sur de solides bases scientifiques. Grâce à la mobilisation de spécialistes, cette initiative se donne pour but d'identifier des solutions et des options politiques viables s'appuyant sur les meilleures pratiques et données scientifiques afin de surmonter les obstacles à la mise en œuvre d'un tel développement.

¹ <http://usmapanama.com/dialoguesonsustainability/fr/activites/dialogues-pour-un-canada-vert>

Éléments d'une stratégie énergétique pour l'est du Canada

En juillet 2012, quelques premiers ministres ont proposé la création d'un groupe de travail pour développer une «Stratégie canadienne sur l'énergie»². Cette proposition fut reçue avec enthousiasme et elle a, aujourd'hui, reçu l'aval de l'ensemble des premiers ministres de toutes les provinces et territoires.

Malgré cette unanimité, la stratégie canadienne n'est encore qu'un souhait, sans aucun contenu significatif. Toutefois, les annonces faites par les premiers ministres de l'Ontario et du Québec à la fin novembre 2014 montrent qu'il est possible d'avancer de manière en collaboration sur un certain nombre de questions énergétiques, ce qui relance les espoirs de voir une vision canadienne intégrée émerger dans le secteur énergétique.

Cette vision ne peut être pensée de manière isolée. Elle doit plutôt s'intégrer dans un programme plus large qui combine la question énergétique à celle des changements climatiques. Or, la coopération interprovinciale en matière d'atténuation du changement climatique ne s'est pas encore concrétisée. Bien que plusieurs des provinces aient des cibles explicites de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ces dernières sont généralement beaucoup plus faibles que celles suggérées par le GIEC pour éviter un réchauffement de plus de 2°C. Alors que certaines provinces canadiennes élaborent des plans d'action sur le climat, la coopération dans le secteur de l'énergie faciliterait-elle la mise en œuvre de mesures d'atténuation des changements climatiques?

Cette question ainsi que divers autres éléments d'une stratégie énergétique pour l'Est du Canada ont été discutés lors du récent atelier « Une politique énergétique commune pour les provinces de l'est : Qu'y a-t-il à gagner » qui s'est tenu à l'Université de Montréal le 3 novembre 2014. Cet atelier réunissait plus de 20 participants de l'Est du Canada, de Terre-Neuve-et-Labrador à l'Ontario, en passant par la Nouvelle-Écosse et le Québec.

Les conclusions des participant(e)s sont présentées dans ce livre blanc. Ils identifient les principes et les priorités d'action clés liés à l'énergie dans la perspective de l'est canadien. Ils suggèrent, de même, que plusieurs questions énergétiques spécifiques, dont celles portant sur les changements climatiques, bénéficieraient grandement d'une coopération régionale. Leurs principales conclusions sont présentées ci-dessous.

Pourquoi l'Est du Canada?

Depuis longtemps, les Canadiens pensent l'énergie sur une base provinciale. Or, un certain nombre de questions et de défis touchent l'ensemble de l'est du Canada. Ceux qui suivent gagneraient grandement à être analysés à ce niveau:

² <http://www.councilofthefederation.ca/en/initiatives/130-energy-working-group>

- La région montre une volonté commune de répondre efficacement aux changements climatiques.
- La région possède à la fois un grand potentiel d'efficacité énergétique ainsi que des ressources considérables, mais grandement sous-utilisées, en énergies renouvelables et à faible impact environnemental.
- La région est en grande partie dépendante des hydrocarbures importés.
- L'absence d'une politique nationale de l'énergie fait en sorte que la position du Canada est dominée par les réalités actuelles de l'Alberta qui ne reflètent pas l'ensemble des intérêts de l'Est du Canada.
- De nombreuses ressources potentielles d'hydrocarbures non conventionnels sont distribuées à travers la région.
- La région fait face à un certain nombre de défis en matière de transport d'énergie liés, en particulier, mais pas uniquement, à la circulation des combustibles fossiles vers et à travers celle-ci.

Objectifs d'une politique sur l'énergie pour l'Est canadien

Qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, les collaborations interprovinciales ou régionales autour d'éléments d'une stratégie énergétique, particulièrement dans le contexte des changements climatiques, peuvent engendrer d'importantes retombées positives pour l'ensemble des parties. De nombreux exemples ont démontré des gains notables à la fois pour l'élaboration de programmes et de politiques communes, telles que l'Alliance de l'efficacité énergétique du Nord-ouest³, et pour soutenir la recherche et les politiques communes, comme la Recherche nordique sur l'énergie⁴, par exemple. À notre avis, il est important que les discussions sur l'énergie aient lieu entre les gouvernements des provinces de l'Est canadien sur la base des objectifs communs suivants afin :

1. de faciliter la transition vers une économie faible en carbone tout en favorisant l'efficacité énergétique et la durabilité de manière plus générale;
2. de renforcer la résilience, la capacité d'adaptation et la sécurité des approvisionnements énergétiques, des infrastructures et des investissements dans le secteur de l'énergie;
3. de poursuivre l'adoption de sources d'énergie renouvelables ou à faible impact environnemental;

³ Le *Northwest Power and Conservation Council (NPCC)* fut créé dans le début des années 1980 et regroupe l'Idaho, le Montana, l'Oregon et Washington. Il est responsable, entre autres, de la planification des approvisionnements en électricité pour la région. Le NPCC est aussi à l'origine de l'Alliance de l'efficacité énergétique du Nord-Ouest qui regroupe, depuis 18 ans, les services publics régionaux et les organismes responsable pour l'efficacité énergétique et qui a eu un succès considérable dans l'amélioration l'efficacité énergétique des États-membre.

⁴ Le Centre de recherche nordique sur l'énergie assiste, depuis 25 ans, le Conseil nordique des ministres des pays scandinaves. Il fournit des analyses pour les pays membres et finance des projets de recherche collaboratifs.

4. d'améliorer l'efficacité économique sur une base d'analyse du coût total du cycle de vie;
5. d'encourager l'innovation dans le développement et l'offre de services énergétiques;
6. de promouvoir l'acceptabilité sociale et l'équité entre les parties prenantes en ce qui concerne le processus de prise de décision, les coûts, les risques, les impacts et les avantages du développement, du transport et de l'utilisation de l'énergie.

Priorités d'action

Afin de réaliser ces objectifs, il est souhaitable que les premiers ministres agissent de concert sur un certain nombre de priorités.

OBJECTIFS DE COOPÉRATION À COURT TERME

S'appuyant sur l'Accord de commerce et de coopération de novembre 2014 entre l'Ontario et le Québec, développer des politiques et des initiatives communes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Récemment, le Québec et la Californie ont créé un marché commun du carbone avec des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En rejoignant le traité de la *Western Climate Initiative*, toutes les provinces de l'Est canadien pourraient bénéficier d'un système déjà existant tout en participant à la définition de ses objectifs et de ses moyens au-delà de 2020. Une telle intégration, surtout si elle incluait l'Ontario, permettrait de revoir le prix des énergies renouvelables par rapport à celui des énergies fossiles de manière plus uniforme à travers une grande partie du Canada.

S'appuyant sur l'Accord de commerce et de coopération de novembre 2014 entre l'Ontario et le Québec, établir un plan stratégique visant à augmenter les interconnexions du réseau et la distribution d'électricité à long terme dans l'Est du Canada.

La transition vers une économie faible en carbone serait facilitée par un meilleur accès aux énergies renouvelables, en particulier à l'électricité. D'importantes ressources en électricité hydraulique et éolienne existent dans l'Est du Canada, particulièrement au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador, et de nombreuses provinces ont lancé des programmes de déploiement à grande échelle d'infrastructures de production d'électricité éolienne et solaire. Bien que l'Ontario et le Québec aient récemment annoncé un accord d'échange de 500 MW, il est souhaitable d'étendre la gamme des accords bilatéraux et multilatéraux concernant le partage à court et à long terme de ces ressources et à renforcer les interconnexions électriques entre l'ensemble des provinces. Ces nouvelles infrastructures pourraient améliorer l'efficacité énergétique, réduire les coûts de l'énergie pour les consommateurs à travers la région et contribuer à des réductions significatives des émissions de GES.

Développer une position et une approche communes pour évaluer et gérer les risques, les coûts et les avantages associés au transport interprovincial de l'énergie, y compris des combustibles fossiles.

L'oléoduc Énergie Est pourrait passer par au moins trois provinces de l'Est. Cette infrastructure, qui représente un investissement considérable, aurait un impact sur l'accès au gaz naturel au Québec et en Ontario, traverserait un grand nombre de cours d'eau et affecterait de nombreuses communautés le long de son trajet. En parallèle, la croissance rapide de la production de pétrole nord-américaine a entraîné une hausse importante du transport de pétrole par convois ferroviaires. Comme la tragédie de Lac-Mégantic l'a montré, cette croissance engendre des risques de sécurité pour le public et des risques environnementaux et économiques pour les provinces et les communautés qui ne bénéficient pas nécessairement de cette augmentation du trafic. Ces deux exemples démontrent le besoin urgent d'établir une position commune pour les provinces touchées en matière de risques pour la sécurité, de risques économiques et de sécurité énergétique et d'impacts environnementaux. La prise en compte, au niveau régional, des effets sur les changements climatiques, en ce qui a trait à ces projets et à d'autres développements dans le transport de l'énergie, serait une étape importante comme l'ont reconnu récemment les premiers ministres Wynne et Couillard.

PRIORITÉS POUR UNE TRANSFORMATION À LONG TERME

Favoriser l'efficacité énergétique par l'adoption commune de normes et des codes réglementaires plus stricts et la mise en place de signaux de prix efficaces.

Ensemble, les provinces de l'Est canadien devraient travailler à harmoniser et à améliorer leurs normes et leurs réglementations liées à la consommation d'énergie des bâtiments et des transports. Celles-ci deviendraient *de facto* la référence nationale. L'uniformisation des politiques de prix de l'énergie pourrait également conduire à une meilleure utilisation des ressources énergétiques dans l'ensemble de la région.

Utiliser la capacité de stockage hydroélectrique existante pour développer les énergies renouvelables à travers l'Est du Canada.

Une meilleure intégration des grands réservoirs hydrauliques de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec à la production éolienne et solaire à travers l'Est du Canada permettrait d'augmenter l'utilisation de ces sources d'énergie. Une entente politique au plus haut niveau dans chaque province sera nécessaire pour que ce potentiel soit pleinement évalué et qu'un plan stratégique interprovincial soit réalisé.

Mettre l'accent sur les infrastructures et les modes de transport durables, incluant le rôle de l'électrification des transports.

La voie maritime du Saint-Laurent, un réseau ferroviaire conçu conjointement pour les biens et les personnes ainsi que des stations de ravitaillement en gaz naturel et de recharge électrique sont des éléments essentiels d'une approche plus durable des transports. En outre, l'important secteur manufacturier dans le domaine des équipements de transports de l'Ontario couplé à la force émergente du Québec dans les technologies liées aux batteries et aux ressources importantes d'énergie renouvelable du Québec et

de Terre-Neuve-et-Labrador offrent une occasion exceptionnelle d'intégration dans le cadre d'un plan stratégique commun pour l'électrification des transports.

Développer et mettre en place un cadre réglementaire commun pour évaluer les impacts et les avantages de l'exploration et du développement des hydrocarbures non conventionnels.

Certaines structures géologiques de l'Est canadien s'avèrent être des sources potentielles d'hydrocarbures non-conventionnels. À l'heure actuelle, l'opposition du public est forte en dépit d'un soutien considérable de la part des gouvernements et de l'industrie pétrolière et gazière. La promotion d'une approche d'évaluation systémique commune développée en amont comprenant une meilleure compréhension des risques, des coûts, des impacts sociaux et environnementaux ainsi que des avantages associés à ces ressources potentielles aiderait à la prise de décision quant à la pertinence et aux conditions d'un éventuel développement.

Une stratégie avantageuse pour toutes les provinces

Ensemble, ces mesures visent à offrir des gains économiques, environnementaux et sociaux significatifs à court et à long terme pour toutes les provinces participantes en facilitant les échanges entre les différents marchés; en élaborant des positions communes qui simplifieront les investissements; en encourageant une économie plus efficace et en tirant davantage profit des importantes ressources énergétiques renouvelables et à faible impact de l'Est du Canada.

Bien conçues, ces mesures assureraient des avantages notables pour l'ensemble des citoyens. Bien sûr, ces éléments d'une stratégie commune sur l'énergie pour les provinces de l'Est canadien ne pourraient remplacer les stratégies et les politiques énergétiques actuelles et à venir développées par chacune des provinces. Tout comme on l'observe dans le nord-ouest du Pacifique et en Scandinavie, ils fourniraient plutôt une dimension supplémentaire visant à profiter des avantages d'une coopération régionale sans restreindre le champ d'action de la juridiction spécifique d'un gouvernement provincial.

Une réflexion faisant partie d'un exercice pancanadien

Ces derniers mois, les changements climatiques ont régulièrement fait les manchettes. Deux rapports internationaux d'importance ont été publiés: le *New Climate Economy*⁵ dirigé par l'ex-président mexicain Felipe Calderon et l'économiste Sir Nicholas Stern, et le 5^{ième} rapport d'évaluation du GIEC⁶. Ces rapports fournissent les meilleures données disponibles pour appuyer les prises de décision et pour passer à l'action. Sur le plan politique, l'entente conjointe entre les États-Unis et la Chine sur les changements climatiques⁷ est une avancée des plus significatives. Ces développements ouvrent la voie au Sommet Paris-Climat, prévu pour décembre 2015, où tous les pays devront parvenir à

⁵ <http://newclimateeconomy.report/>

⁶ <http://www.ipcc.ch/>

⁷ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

un accord international visant à limiter le réchauffement de la planète à 2°C. Le Canada, qui a échoué à plusieurs reprises dans l'atteinte de ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, se trouve de plus en plus marginalisé dans ce dossier. Cependant, le Sommet sur les changements climatiques prévu au printemps 2015 et auquel le premier ministre du Québec, M. Philippe Couillard, a convié ses homologues, pourrait aider à combler le vide laissé par le gouvernement fédéral.

Pour appuyer et intensifier les efforts d'atténuation des changements climatiques, un groupe de chercheur(e)s pancanadien collaborent pour identifier les éléments clés d'une stratégie d'action climatique à travers l'initiative « Dialogues pour un Canada vert⁸ ». La production d'énergie a été identifiée comme un élément crucial de ce dialogue. En effet, dans son sixième Rapport national sur les changements climatiques⁹, le Canada indique que les émissions de GES liées à la production d'électricité ont diminuées entre 2005 et 2011 en raison des fermetures progressives des centrales à charbon en Ontario. Cela illustre l'importance des choix énergétiques provinciaux quant au bilan d'émissions de GES du Canada. Fidèle à sa politique sur l'énergie propre, l'Ontario est à la recherche de sources d'électricité faibles en carbone. Parallèlement, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador sont d'importants producteurs d'hydroélectricité. Une politique énergétique commune pour l'Est du Canada pourrait-elle avoir des répercussions positives aux niveaux économiques, sociaux, environnementaux ou climatiques? Cette question est à l'origine de l'atelier « Une politique énergétique commune pour l'est du Canada : Qu'y-a-t-il à gagner ? »¹⁰ une activité organisée dans le cadre de « Dialogues pour un Canada vert ». Toutefois, conformément aux pratiques universitaires, les conclusions de cet atelier et de ce rapport représentent uniquement la position des signataires.

Financement

L'atelier a été financé, en partie, par l'Institut Trottier science et politiques publiques, l'Institut de l'énergie Trottier de Polytechnique Montréal, la Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal et la Chaire de recherche de l'Université de Montréal sur les matériaux complexes, l'énergie et les ressources naturelles.

⁸ <http://usmapanama.com/dialoguesonsustainability/fr/activites/dialogues-pour-un-canada-vert>

⁹

http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/nc6_can_resubmission_english.pdf

¹⁰ <http://normandmousseau.com/-Une-politique-energetique-commune-.html?lang=fr>