Les Stratégies Provinciales dans le développement des énergies renouvelables à faible impact et la place du gouvernement fédéral : Des actions efficaces?

Philippe Villard

Université McGill – Département de Science Politique

Résumé

Cet article examine le développement des énergies renouvelables à faible impact pour l'environnement (ERFI) au Canada. Les provinces, qui ont compétence exclusive dans l'exploitation des ressources naturelles, ont chacune mis en place des programmes pour développer les ERFI. Les politiques les plus efficaces sont celles qui sont contraignantes, comme les renewable portfolio standards, qui fixent des normes minimales de production d'électricité susceptibles d'évoluer dans le temps. Ils offrent un cadre d'action rigoureux doublée d'une certaine flexibilité qui tient compte de la réalité.

Le palier fédéral n'est pas empêché d'agir par le cadre institutionnel canadien : la Constitution lui octroie des compétences dans le commerce et la taxation des ressources naturelles, et des décisions judiciaires lui accordent un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement. Il peut influencer favorablement sur le développement des ERFI, mais il n'a toujours pas de vision globale dans ce domaine, et donc toujours pas de politique cohérente. S'il est présent dans le financement de programmes de Recherche & Développement et dans le développement de l'énergie éolienne, cela reste à une place modeste. Dans les autres domaines, il est absent.

Sans coordination au niveau fédéral, pour des raisons plus politiques qu'institutionnelles, seules les provinces qui mettent en place des législations contraignantes parviennent à un développement efficace des ERFI.

Introduction

La réduction des gaz à effet de serre est une priorité pour le Canada : le développement des énergies renouvelables à faible impact pour l'environnement (ERFI) est alors un instrument efficace. Les provinces, qui ont compétence exclusive dans l'exploitation des ressources naturelles, ont mis en place plusieurs types de programmes, de manière non coordonnée, pour développer les ERFI. Les politiques les plus efficaces sont celles qui sont contraignantes, par exemple les renewable portfolio standards, qui fixent des normes minimales contraignantes de production d'électricité à long terme, mais susceptibles d'évoluer dans le temps. Ceux-ci offrent à la fois un cadre d'action rigoureux auquel les compagnies électriques sont obligées de se soumettre, et une certaine flexibilité en permettant un réajustement à court terme des normes de production pour tenir compte de la réalité.

Le palier fédéral n'est pas empêché d'agir par le cadre institutionnel canadien, bien au contraire. La Constitution de 1982 lui octroie des compétences dans le commerce et la taxation des ressources naturelles, et des décisions judiciaires lui accordent un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement. Il dispose d'instruments qui peuvent lui permettre d'influer favorablement sur le développement des ERFI, mais il n'a toujours pas de vision globale dans ce domaine, et donc toujours pas de politique cohérente. S'il est présent dans le financement de programmes de Recherche & Développement des technologies nécessaire au développement des ERFI et dans le développement de l'énergie éolienne, cela reste à une place modeste. Dans les autres domaines, il est absent.

Sans coordination au niveau fédéral, pour des raisons plus politiques qu'institutionnelles, seules les provinces qui mettent en place des législations contraignantes parviennent à un développement efficace des ERFI.

Selon la Constitution canadienne, les provinces ont un champ de compétence exclusif sur l'exploitation des ressources naturelles, même si le gouvernement fédéral, par le biais de décisions judiciaires, a acquis des compétences en ce qui a trait à la limitation de la pollution et à la protection de l'environnement. En signant le protocole de Kyoto, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES), et on estime qu'entre 1990 et 2003, les énergies renouvelables à faible impact (ERFI)(1) ont permis de réduire celles-ci de 52,3 mégatonnes (Limming 2004). Or celles-ci ne répondent en ce moment qu'à 1,3% de la demande d'électricité au Canada.

Alors que les ERFI sont parmi les solutions efficaces pour réduire les GES, elles sont placées sous deux juridictions, fédérale et provinciale, non coordonnées entre elles : il n'existe pas de stratégie nationale quant à leur développement, et les provinces usent d'outils très différents pour les promouvoir.

Quelles sont donc les stratégies politiques provinciales les plus efficaces en ce qui a trait au développement des ERFI, avec quelle marge de manœuvre efficace pour l'intervention du gouvernement fédéral?

Aucun article scientifique n'a examiné l'efficacité des politiques provinciales et fédérales en ce qui a trait aux ERFI eu égard au cadre institutionnel canadien : le but de ce travail est de combler ces lacunes en triangulant l'objet « ERFI au Canada » par l'examen de différentes sources se penchant sur différents aspects de cet objet. Il convient tout d'abord d'examiner les types de politiques provinciales en ce qui a trait au développement des énergies renouvelables afin de déterminer lesquelles sont les plus efficaces (I). Puis nous examinerons les possibilités théoriques d'actions du gouvernement fédéral dans le cadre institutionnel canadien et les manières de le faire évoluer (II), avant de faire le bilan des actions du palier fédéral eu égard aux politiques provinciales déjà en place et aux moyens dont il dispose. Nous pourrions alors tirer un bilan global sur le degré d'efficacité, mais aussi de complémentarité avec les politiques provinciales, des politiques fédérales, comblant ainsi un manque dans la littérature scientifique.

À ce stade, notre hypothèse est que les énergies renouvelables connaissent un développement plus rapide dans les provinces qui imposent à leurs compagnies électriques des normes minimales contraignantes dans l'approvisionnement en ERFI, en comparaison avec les provinces qui ne mettent en oeuvre que des mesures incitatives non contraignantes; et qu'en ce qui concerne le gouvernement fédéral, c'est moins le manque de clarté dans ses compétences en ce qui a trait spécifiquement aux ERFI que le manque de volonté politique qui l'empêche de jouer un rôle déterminant dans ce domaine.

Les différentes politiques provinciales et leur degré d'efficacité

Les moyens d'action des provinces

On l'a dit, les provinces canadiennes ont un champ de compétence exclusif sur l'exploitation des ressources naturelles, dont les énergies renouvelables à faible impact font partie. Pour agir dans cette juridiction, les provinces disposent de plusieurs types de politiques publiques, dont les moyens et les buts diffèrent. Avant de faire un état des lieux de la situation dans chaque province, il convient de mettre à jour ces différents types de politiques (Lipp 2007) et leur conséquence sur les ERFI.

Pour l'aspect scientifique, on peut penser aux programmes de Recherche & Développement, qui consistent à donner des fonds pour assurer les conditions scientifiques du développement des ERFI. Pour l'aspect légal, une multitude de choix s'offre au législateur. Tout d'abord les Renewable Portfolio Standards (RPS), qui obligent les compagnies d'électricité de produire ou d'acheter un seuil minimum d'électricité provenant d'énergies renouvelables. Également le net-metering, qui permet aux individus, aux coopératives ou aux industries qui produisent de l'électricité à partir d'ERFI d'installer des micro-générateurs pour vendre leurs surplus. On peut évidemment penser aux politiques fiscales : les gouvernements peuvent jouer sur cet instrument pour réguler le marché et fixer des prix assurant un seuil de rentabilité pour les producteurs d'ERFI, mais également pour taxer ceux qui abusent des énergies non-renouvelables ou accorder des « crédits verts » pour ceux qui investissent dans l'installation ou le

développement d'ERFI. Les provinces peuvent jouer sur un dernier aspect des politiques publiques : le soutien au développement. Deux types d'actions sont possibles. D'une part, les programmes de soutien aux énergies vertes, en stimulant le développement des énergies renouvelables par des simplifications administratives et par un soutien financier, et d'autre part l'attribution de marchés verts par les administrations gouvernementales, qui achètent de l'électricité produite à partir d'ERFI, soutenant ainsi la demande et envoyant un message, indiquant une voie aux consommateurs.

Toutes ces politiques ne sont pas exclusives les unes des autres, les gouvernements provinciaux peuvent donc les combiner selon leurs situations et leurs stratégies.

État des lieux de la situation dans chacune des provinces(2)

La situation est très inégale selon les provinces : certaines n'en sont qu'à un stade préliminaire de recherche et d'implantations alors que d'autres ont mis en place depuis plusieurs années des programmes ambitieux et efficaces.

Les territoires, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve et Labrador, malgré leur fort potentiel en ce qui a trait au développement de l'énergie éolienne, n'ont pas vraiment lancé de programme de développement des ERFI. Le Yukon s'est simplement engagé à financer un programme de Recherche & Développement d'une valeur de deux millions de dollars en 2003 (Pape-Salmon et al. 2003) dont les résultats se font toujours attendre, et la Colombie-Britannique a prévu d'accroître de 50% en dix sa production d'énergie éolienne, mais sans résultats concret depuis la définition de cet objectif.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, c'est l'Alberta qui s'est en premier lancée dans le développement de masse des ERFI. Le marché de l'électricité y a été complètement libéralisé en 2002, en pleine crise de l'électricité en Californie. Des conditions favorables au développement de l'énergie éolienne ont donc été réunies, avec la bénédiction du gouvernement albertain (qui veut sécuriser son approvisionnement en électricité), et désormais les ERFI fournissent 3.5% de la demande en électricité (Pape-Salmon et al. 2003). Celui-ci a également attribué des marchés verts, avec pour but d'acheter pour ses administrations 90% d'électricité verte, mais il n'a pas fixé de date à cela (Re-Focus 2004), il n'a pris aucune mesure concrète pour favoriser à long terme le développement des ERFI, mettant en avant une régulation par le marché. Le souffle devrait donc retomber bientôt.

La province la plus ambitieuse est l'Île du Prince Édouard, qui a promulgué en 2004 le Renewable Energy Act. Celui prévoit d'accroître la production d'électricité à partir d'ERFI de 14 MW actuellement à 200 MW en 2015, soit 100% de ses besoins en électricité, et ce par le biais d'un RPS dont les seuils minimums sont relevés à chaque année depuis trois ans.

On peut parler de « départ raisonnable » en ce qui concerne le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, qui ont mis en place des mécanismes de RPS pour atteindre un niveau

de production d'électricité à partir d'ERFI de 10% en 2016 pour le premier, et 5% en 2010 pour la seconde. La Nouvelle-Écosse a également légalisée la mise en marché d'électricité verte privée par le biais de net-metering (Pape-Salmon et al. 2003). On peut joindre à ce groupe la Saskatchewan, qui a pris des mesures de soutien et d'encouragement en demandant à SaskPower de fournir 22,5% de l'électricité verte aux administrations provinciales.

Trois provinces se détachent du lot : le Manitoba, le Québec et l'Ontario. Le Manitoba d'abord, qui a prévu de multiplier par 10 sa production d'électricité verte (de 100 MW en 2005 à 1000 MW en 2015) par un soutien financier et fiscal actif aux petits projets et aux projets locaux, dont l'installation de 13000 maisons, dans l'agglomération de Winnipeg, dont l'électricité sera fournie par l'énergie géothermique (Re-Focus 2004). Puis le Québec, qui est la première province à avoir planifié un large développement des ERFI, dès 2003. Déjà 1000 MW d'électricité sont produits par l'énergie éolienne pour un coût 0,058\$/kW, soit le moins cher au Canada, et Hydro-Québec s'est vu imposer par ses autorités de tutelle de fournir 1000 MW d'énergie verte de plus d'ici 2012 (RPS voté en 2002) (Pape-Salmon et al. 2003). D'ici 2015, 7% de la capacité électrique de la Belle Province proviendra d'ERFI. Le gouvernement du Québec offre également un crédit d'impôt équivalent à 50% des investissements sur 5 ans pour les petites entreprises impliquées dans la production d'énergie éolienne (Eggertson 2002). Enfin, l'Ontario, qui fait face à la nécessité de trouver une énergie alternative au charbon (25% de sa capacité électrique), a lancé en 2002 un vaste programme d'entraînement pour développer les ERFI, et vient de voter une politique fiscale incitative pour l'énergie éolienne et les autres énergies renouvelables, qui devrait être en 2010 à l'origine de 10% de la production électrique ontarienne. La question qui va se poser dans cette province est celle de la réouverture des centrales nucléaires, si l'augmentation des capacités en énergies vertes est trop faible pour remplacer le charbon.

Pour conclure, notons que les provinces féfinissent des programmes et des objectifs différents, mais qui correspondent à leurs spécificités environnementales, comme l'accent sur l'énergie éolienne au Québec et en Saskatchewan, versus l'énergie géothermique au Manitoba (Eggertson 2002).

Les mesures les plus efficaces

Après avoir brièvement présenté les situations et objectifs des différentes provinces, un bilan s'impose : les mesures incitatives et de Recherche & Développement, si elles sont nécessaires, ne suffisent pas. Si Terre-Neuve, les Territoires et la Colombie-Britannique sont à la traîne, c'est parce que celles-ci n'ont pas imposé de mesures légalement contraignantes. Bien au contraire, « l'expérience indique que le chemin le plus efficace pour améliorer l'efficacité énergétique [verte] se trouve dans l'élaboration de stratégies intégrées » (Limming et al. 2006, 7).

On entend par mesures intégrées le fait d'avoir une approche globale des ERFI que les gouvernements provinciaux entendent réguler : non seulement des actes législatifs, mais

encore des motivations fiscales et une attention particulière à l'information de la population. Ce sont ces mesures qui sont le plus efficace dans le développement des énergies renouvelables. Il semble également qu'un instrument de politique publique se détache du lot quant à la promotion des ERFI : les renewable portfolio standards, qui permettent, à partir d'objectifs fixés par le gouvernement, « de forcer l'augmentation de la production d'électricité à partir d'énergies habituellement renouvelables » (Jaccard 2004, 413). En bref, un gouvernement provincial peut imposer aux compagnies de produire un pourcentage minimum de leur électricité à partir d'énergies renouvelables, par exemple 10% en 2012, après avoir atteint 7% en 2010. Cet instrument, outre la flexibilité au sein d'un cadre contraignant, offre trois avantages : il offre un marché aux producteurs d'énergies renouvelables, il est directement relié aux objectifs gouvernementaux, et il permet de minimiser l'interventionnisme gouvernemental (Ibid, 415). S'il est cependant trop tôt pour fournir une évaluation empirique des résultats des RPS, il n'y a pas non plus d' « évidence empirique que les mesures volontaires soient plus efficace que les mesures contraignantes dans un marché ouvert où la compétition est rude », et le RPS est alors « l'instrument le plus puissant qu'un État puisse utiliser » (Limming et al. 2006, 22).

Il convient désormais de se demander, dans ces situations provinciales diverses, la place que peut théoriquement occuper le gouvernement fédéral du Canada.

Les possibilités théoriques d'intervention du palier fédéral dans le cadre institutionnel canadien

La division constitutionnelle des compétences

Les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1982 donnent aux provinces et au gouvernement fédéral des juridictions propres et partagées sur tout ce qui touche à l'environnement. Les provinces ont une compétence exclusive sur ce qui a trait à l'exploitation des forêts et des ressources naturelles, et le fédéral a compétence exclusive sur la sécurité des eaux, l'énergie nucléaire et « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». En matière de la taxation indirecte et de commerce interprovincial des ressources naturelles, les compétences sont partagées. Enfin, les deux paliers n'ont compétence que sur une partie du champ environnemental et de l'exportation des ressources naturelles (Pelletier 2000, 56-58). Avec l'exploitation des ressources naturelles, les provinces ont donc la part belle en ce qui concerne les ERFI, mais cela ne condamne pas pour autant le palier fédéral à l'inaction : celui-ci a vu ses compétences accrues par des décisions judiciaires en ce qui concerne la limitation de la pollution (R. v Crown Zellerbach, 1988) et la protection de l'environnement (R. v Hydro-Québec, 1997) auxquelles les énergies renouvelables contribuent. Institutionnellement, le palier fédéral a donc la légitimité pour intervenir dans la promotion et le développement des énergies renouvelables.

Cependant, tant pour les ERFI en particulier que l'environnement en général, le palier fédéral a adopté dans les années 1990 une « attitude de déférence avec un respect des

provinces » (Harrison 2003). C'est même le Conseil de la Fédération qui s'est saisi, depuis 2003, de la coordination interprovinciale en matière énergétique (Lipp 2007), et pas le gouvernement fédéral. Cette posture relève d'un choix politique :

« Le gouvernement fédéral n'a pas la volonté de s'engager ambitieusement dans un champ où il manque de compétences claires, et à la lumière des efforts fournis par Ottawa dans les années 1980 et le backlash des provinces de l'Ouest ». (Eggertson 2002, 23)

À la suite de MacKay, on peut alors parler pour ce domaine de fédéralisme collaboratif, où le gouvernement fédéral laisse agir les provinces sans se mêler des politiques qu'elles mettent en oeuvre : le fédéralisme collaboratif « exclu virtuellement l'intervention du palier fédéral » (MacKay 2004, 42). Mais le gouvernement fédéral n'est pas contraint d'agir dans le cadre d'un modèle de fédéralisme collaboratif, et un modèle de « coopération avec les provinces pourrait radicalement accélérer la transition vers un schéma de développement durable » (Limming et al. 2006, 21), puisque les deux paliers de gouvernement travailleraient en commun pour développer l'utilisation des ERFI.

Les politiques fédérales envisageables

On l'a dit, le cadre institutionnel canadien offre au gouvernement fédéral un rôle dans le développement des ERFI, et celui-ci peut agir dans chacun des besoins du secteur de l'énergie. Il peut mettre en oeuvre des programmes fédéraux de Recherche & Développement pour fournir des études techniques à l'industrie, agir sur le marché de l'énergie par des mesures régulatrices pour y assurer un accès stable aux producteurs d'ERFI, prendre des mesures fiscales garantissant la compétitivité des producteurs d'ERFI, passer des marchés verts pour démontrer sa volonté politique, coordonner les différentes administrations pour simplifier les procédures, et enfin mettre en oeuvre des politiques d'éducation et d'information afin d'accroître le soutien du grand public (Lipp 2007).

À chacune des étapes du processus de développement des ERFI, le gouvernement fédéral dispose d'instruments lui permettant de mettre en oeuvre des politiques publiques correspondant non seulement à ses champs de compétences, mais encore aux besoins immédiats de l'industrie de l'énergie verte et du développement des ERFI.

L'harmonisation au niveau national : une responsabilité

Si les provinces sont des acteurs majeurs dans le développement des ERFI par leur compétence sur l'exploitation des ressources naturelles et par le biais de leurs compagnies d'électricité, la plupart des groupes d'intérêts citoyens regrettent l'absence de coordination et d'harmonisation au niveau fédéral. La Coalition pour l'Énergie Renouvelable et l'Air Pur demande à ce que le gouvernement fédéral définisse des objectifs nationaux contraignants en matière d'ERFI pour accélérer le développement de ce secteur (Coalition pour l'énergie renouvelable et l'air pur 2002), et l'Alliance Canadienne d'Énergie Renouvelable appelle à une stratégie au niveau pancanadien de

développement des ERFI, avec une élaboration de normes de qualité et de sécurité, la mise en place d'un organisme fédéral de coordination, et la cartographie des sources d'énergies vertes (qui n'a toujours pas été réalisée!) par Ressources Naturelles Canada (Alliance Canadienne d'Énergie Renouvelable 2006). Par delà la coordination et l'harmonisation des politiques, on voit donc que c'est un véritable appel au leadership que lancent les activistes au gouvernement fédéral.

Pour conclure, on voit donc que le palier fédéral possède une marge de manœuvre importante et concrète dans la promotion et le développement des ERFI : le cadre institutionnel canadien lui permet de mettre en place une vaste gamme de politiques publiques de soutien à la production d'énergie verte et de promotion de son utilisation, et il a le soutien des environnementalistes pour prendre le leadership sur cette question au Canada. À la lumière de toutes ces possibilités, on peut se demander quel est le bilan concret, pratique des actions du gouvernement fédéral afin d'en tirer un bilan éclairé.

Le bilan concret des actions du gouvernement fédéral canadien dans le domaine des ERFI

L'absence de vision globale

Au niveau fédéral, au moins trois ministères peuvent mener des politiques de support et développement des énergies renouvelables : Environnement Canada, Ressources Naturelles Canada, et le ministère des Affaires Intergouvernementales; sans parler du rôle du budget fédéral et du positionnement du Bureau du Premier Ministre. Or, aucun service spécialisé dans le développement des ERFI n'a vu le jour à Ottawa : les différentes administrations agissent sans concertations chacune de son côté. « Les buts, les champs d'interventions, les directions à prendre et les approches du gouvernement fédéral ne sont pas clairs, précis, identifiables et changent continuellement » (Limming et al. 2006, 22). Une approche cohérente sur le domaine particulier des ERFI est impossible, puisque Ressources Naturelles Canada n'a même pas collecté les données nécessaires quant au potentiel canadien et n'a toujours pas établi la liste des technologies de production d'électricité propre éligibles pour entrer dans le cadre des quelques programmes fédéraux (Eggertson 2004, 51)!

Outre cela s'ajoute le problème de la gouvernance multi-niveau (Limming et al. 2006): le gouvernement fédéral ne semble pas vouloir sortir du modèle collaboratif de fédéralisme puisqu'il ne s'engage pas vers la coordination des politiques en matière d'ERFI et se refuse toujours à définir sinon une politique, tout au moins une stratégie, qui soit réellement nationale. Est-ce à dire que le palier fédéral n'a aucune politique concrète dans ce domaine?

Une action centrée sur l'éolien et le développement des technologies

Le gouvernement fédéral a tenté de se positionner comme un acteur important du développement de l'énergie éolienne, puisqu' « une grande partie de la croissance [de ce secteur] a été motivé par la décision du gouvernement fédéral d'acheter 20% de ses

besoins en électricité à partir d'énergies vertes » (Eggertson 2002, 19). En 2000, le programme d'Encouragement à la Production d'Énergie Éolienne a été mis sur pied dans le but de réduire les émissions de GES au Canada : en offrant un appui de 260 millions de dollars sur cinq ans, le gouvernement espère accroître la production d'électricité à partir d'éoliennes de 500% (Ibid).

En contrepartie, les autres énergies renouvelables ont été largement ignorées par les programmes fédéraux. Des crédits d'impôts pour le développement d'énergies renouvelables et les économies d'énergies ont été lancés en 1996, les plans pour lutter contre les changements climatiques de 2000 et 2002 ont accordé quelques subventions globales pour le développement des ERFI, et des projets municipaux de développement des énergies renouvelables ont en partie été financé par le fédéral (Pape-Salmon et al. 2003). On le voit donc : pas de stratégie cohérente dans le temps, et surtout pas de financement ambitieux. Et le peu d'action du gouvernement fédéral a par ailleurs été en grande partie gommé par le nouveau gouvernement conservateur de Stephen Harper (Lipp 2007, 33).

En revanche, on peut noter l'activisme du gouvernement fédéral dans le financement des programmes de Recherche & Développement des technologies nécessaires au développement des ERFI : recherche à coûts partagés, développement et démonstration des technologies relatives aux énergies renouvelables. Ressources Naturelles Canada est le principal acteur fédéral dans ce domaine : en 2000, le ministère a investi l'équivalent de 11,9 millions de dollars américain pour développer les technologies nécessaires à l'exploitation des énergies renouvelables pour produire de l'électricité (Islam et al. 2004, 501-506). Le paradoxe réside alors dans le fait que le gouvernement finance des recherches sur les technologies sans avoir celles qui étaient admissibles à recevoir des fonds public...

L'existence de barrières au développement des ERFI

La littérature fait état de l'existence de barrières bien identifiées au développement rapide et conséquent des ERFI au Canada (Ibid, 506). Pour chacune de ces barrières, le gouvernement fédéral n'a entrepris aucune politique, au point que l'on puisse considérer désormais son action comme une nouvelle barrière aux ERFI. L'absence d'évaluation des externalités environnementales et sanitaires engendrées par les énergies renouvelables par les différents ministères concernés (Santé, Environnement, Ressources Naturelles), l'absence de familiarité avec les technologies relatives au développement des ERFI, qui sont financées de manière aléatoire et sans règles par Ressources Naturelles Canada, l'absence d'intervention sur le marché de l'énergie pour assurer la compétitivité des producteurs d'ERFI (alors qu'Ottawa a compétence à le faire), et l'absence de buts et de politiques à long terme pour promouvoir les énergies vertes, tout cela contribue à ralentir l'expansion des ERFI.

Si le palier fédéral en lui-même est une barrière supplémentaire, c'est parce qu'il ne sait pas remplir le rôle qui devrait être le sien. Au lieu d'agir en complémentarité des

politiques provinciales, il développe ses propres programmes, peu ambitieux et sans aucune cohérence les uns avec les autres. Au lieu d'indiquer une voie à suivre, il est incapable de définir une stratégie globale cohérente. Le bilan est donc relativement médiocre, même s'il faut prendre acte des efforts louables de Ressources Naturelles Canada dans le financement de programmes-cadres de Recherche & Développement. Cependant, le gouvernement fédéral peut encore corriger la situation :

« Le leadership et la volonté politique sont un devoir pour engendrer des programmes efficaces en ce qui a trait aux énergies renouvelables. [...] L'augmenter les dépenses gouvernementales est alors l'élément crucial dans la promotion du développement du secteur de l'énergie renouvelable, par un accroissement de la recherche, du développement et des démonstrations. » (Ibid 516-517).

Conclusion : quel degré d'efficacité des politiques fédérales et provinciales?

Après cette vue d'ensemble de l'objet « politiques sur les énergies renouvelables à faible impact au Canada », plusieurs constats s'imposent. Au niveau des provinces, celles qui sont le plus avancées dans le développement et la promotion des ERFI sont celles qui ont mis en place des programmes alliant contrainte juridique et flexibilité. Si le Québec, l'Ontario et la Manitoba font course en tête, la mise en place de renewable portfolio standards et de procédures de net-metering seront les instruments du futurs pour doper la croissance des ERFI dans les provinces. Quant au gouvernement fédéral, un examen concret des possibilités institutionnelles et politiques dont il peut user dans le domaine des énergies vertes permet de prendre conscience de l'ampleur du chemin qui lui reste à parcourir pour mettre en oeuvre une politique concrète et efficace. Avant cela, il doit (enfin) recenser les potentiels en énergie renouvelable au pays et définir les technologies qu'il veut homologuer et les buts qu'il veut atteindre, mais surtout voir de quelle manière il peut agir en complémentarité des politiques provinciales dont il semble n'avoir toujours pas pris acte.

Heureusement qu'il y a des provinces! Telle pourraient être notre conclusion, mais sur une note plus positive, on ne peut que se féliciter de la prise de conscience par l'opinion publique canadienne de l'urgence environnementale, et espérer qu'elle contraindra les provinces à la traîne et le palier fédéral à s'impliquer davantage et utilement dans le développement des ERFI, un objectif intégré au protocole de Kyoto et qui devrait participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Notes en bas de page :

(1) On définit les ERFI comme des « formes d'énergie (lumière du soleil, vent, chaleur géothermique, puissance de vague, énergie de marée, hydro-électricité à faible impact, et matière organique) qui traversent la biosphère de la terre, disponibles pour l'usage humain indéfiniment, à condition que la base physique pour leur écoulement ne soit pas détruite. » (Jaccard2004, 413)

(2) Sauf indication, les données présentées dans cette sous-partie proviennent de l'article de Judith Lipp : « Renewable Energy Policies and the Provinces ».

Référence:

1. Alliance Canadienne d'Énergie Renouvelable. 2006. « L'énergie verte. Pour la création d'une industrie au Canada » in Pour une transition vers l'énergie renouvelable. En ligne : <http://www.canrea.ca/pdf/CANREA-l-energie-verte.pdf> (page consultée le 20 février 2007).
2. Coalition pour l'énergie renouvelable et l'air pur. 2002. Assainir l'air grâce aux énergies renouvelables. En ligne : <http://cleanairrenewableenergycoalition.com/documents/CARE - Note d info - francais.pdf> (page consultée le 20 février 2007).
3. Eggertson, Bill. 2004. « Canadian Renewable: Status and development of renewable energy in Canada », Re-Focus : International Renewable Energy Magazine 5 (4) : 50-51.
4. Eggertson, Bill. 2002. « Renewable Energy in Canada: Public support driving future growth? », Re-Focus : International Renewable Energy Magazine 3 (4) : 18-23.
5. Harrison, Kathrin. 2003. « Passing the Environmental Buck », in Rocher, François et Miriam Smith (dir.), New Trends in Canadian Federalism, Peterborough : Broadview Press, 313-351.
6. Islam, Mazharul, Amir Fartaj et David S.-K. Ting. 2004. « Current utilization and future prospects of emerging renewable energy applications in Canada », Renewable and Sustainable Energy Reviews 8 : 493-519.
7. Jaccard, Mark. 2004. « Renewable Portfolio Standards » in Cutler Cleveland (dir.), Encyclopedia of Energy 5, Elsevier Press, 413-421.
8. Liming, Huang, Emdad Haque et Stephan Barg. 2006. « Public policy discourse, planning and measures toward sustainable energy strategies in Canada », Renewable and Sustainable Energy Reviews doi:10.1016/j.rser.2006.05.015.
9. Lipp, Judith. 2007. « Renewable Energy Policies and the Provinces », in Doern, Bruce (dir.), Innovation, Science & Environment: Canadian Policies & Performance, McGill-Queen's University Press (transmis pour publication), Chapitre 9.
10. MacKay, William. 2004. « Canadian Federalism and the Environment: The Literature », Georgetown International Environmental Law Review 17 (1) : 25-49.

-
11. Pape-Salmon, Andrew, Jonathan Dogterom, Carissa Wieler et Mark Anielski. 2003. « Current low-impact renewable energy in Canada » in Low-Impact Renewable Energy Policy in Canada: Strengths, Gaps and a Path Forward, Pembina Institute, 29-44.
 12. Pelletier, Réjean. 2000. « Constitution et Fédéralisme » in Tremblay, Manon, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier (dir.), Le parlementarisme canadien (4^{me} édition), Sainte-Foy : Presse de l'Université Laval, 47-88.