

Canada's Energy Policy Relations in North America: Towards Harmonization and Supranational Approaches

Les relations du Canada en matière de politique énergétique en Amérique du Nord : vers une harmonisation des politiques et un développement des approches supranationales ?

Monica Gattinger

Volume 7, numéro 1, automne 2010

Politiques publiques canadiennes dans le contexte le nord-américain
Canadian Public Policy in North American Context

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1039136ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1039136ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gattinger, M. (2010). Canada's Energy Policy Relations in North America: Towards Harmonization and Supranational Approaches / Les relations du Canada en matière de politique énergétique en Amérique du Nord : vers une harmonisation des politiques et un développement des approches supranationales ? *Revue Gouvernance / Governance Review*, 7(1).
<https://doi.org/10.7202/1039136ar>

Résumé de l'article

Cet article se penche sur les relations nord-américaines du Canada dans le domaine de la politique énergétique et soutient que, depuis une trentaine d'années, ces relations ont connu un double changement. En premier lieu, les politiques énergétiques globales du Canada et des États-Unis sont devenues de plus en plus harmonisées grâce à la libéralisation du commerce, à la restructuration du secteur de l'électricité et à la déréglementation économique. En second lieu, sur certaines questions, les relations canado-américaines en matière de politiques énergétiques semblent être en train de délaissier les approches intergouvernementales bilatérales pour évoluer vers des relations binationales (quasi supranationales) et s'étendent au Mexique grâce à des approches trilatérales et, jusqu'à un certain point, trinotionales. Étant donné que la gestion des relations en matière de politique énergétique en Amérique du Nord se fait dans une grande mesure sans tambour ni trompette au moyen de processus transgouvernementaux, l'auteure en appelle à l'amélioration de l'ouverture, de la transparence et de la représentativité dans ces échanges.

Canada's Energy Policy Relations in North America : Towards Harmonization and Supranational Approaches

Vol.7, Issue 1, August 2010, Page 25

Monica Gattinger

Articles are made available in the language in which they were written.

Introduction¹²

Au Canada, la mondialisation se vit surtout à travers des processus de régionalisation - notamment, dans ses relations avec les États-Unis (Hoberg, 2002 : 4). Ce phénomène est particulièrement évident dans le secteur de l'énergie, puisque la presque totalité des exportations canadiennes de ressources énergétiques est destinée au marché américain³. En effet, l'intégration et l'interdépendance des marchés canadiens et américains de l'énergie se sont accrues depuis le milieu des années 1980, en raison de la libéralisation du commerce, de la déréglementation des secteurs du pétrole et du gaz naturel et de la restructuration des marchés de l'électricité. Compte tenu de ce processus d'intégration, on ne peut plus parler des « marchés canadiens de l'énergie » et « des marchés américains de l'énergie » comme s'il s'agissait de systèmes commerciaux distincts. De plus en plus, les marchés de l'énergie sont véritablement « nord-américains ».

Le présent article étudie les dimensions géologique, économique, politique et administrative des relations du Canada dans le domaine de l'énergie en Amérique du Nord. Une bonne partie des travaux dans ce domaine portent sur le volet économique des relations entre le Canada et les États-Unis ou entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en matière d'énergie, notamment l'intégration croissante du marché de l'énergie et les perspectives d'intégration accrue (voir par exemple, Bradley et Watkins, 2003; Dukert, 1999; Pineau, Hira et Froschauer, 2004; Plourde, 2005). D'autres auteurs explorent les aspects politique et politico-économique de ces relations sur le continent, et énoncent l'hypothèse que l'asymétrie observée entre les pays de l'Amérique du Nord confère un pouvoir et une influence considérables aux États-Unis en ce qui concerne les flux énergétiques transfrontaliers et l'orientation de la politique canadienne de l'énergie (voir par exemple, Clarkson, 2008; Cohen, 2007; Froschauer, 1999). Cet article s'inspire de ces deux courants puisqu'il explore les implications pour le Canada, tant sur le plan politique que sur celui des politiques, de l'intégration croissante du marché de l'énergie en Amérique du Nord. Il avance la thèse selon laquelle un double changement est en train de se produire dans les relations transfrontalières du Canada portant sur la politique énergétique. En premier lieu, depuis le milieu des années 1980, le Canada harmonise de plus en plus sa politique de l'énergie avec celle des États-Unis en raison de l'intégration et de l'interdépendance des marchés. Cette tendance risque de s'intensifier, notamment à cause des implications des politiques américaines relatives au changement climatique et à l'environnement sur l'orientation des politiques canadiennes de l'énergie et de l'environnement.

En second lieu, sur des questions particulières, les approches bilatérales de gestion des relations en matière d'énergie font place à des méthodes binationales ou même trinationales. En effet, sur certaines questions et dans certains forums, les échanges transfrontaliers semblent en voie de passer d'approches intergouvernementales propres aux différents pays à une logique nord-américaine quasi supranationale. Cette évolution se reflète sur le plan des politiques et sur le plan administratif : traditionnellement, le Canada a géré ses relations dans le domaine de l'énergie principalement au moyen de mécanismes bilatéraux, que ce soit au niveau national ou infranational. Ces mécanismes transgouvernementaux, auxquels participent surtout des spécialistes venant de la fonction publique, permettent de faciliter l'échange d'information, la coordination des politiques et la collaboration entre le Canada et les États-Unis, et reposent sur divers accords n'ayant pas de caractère obligatoire. Mais, de plus en plus, ces approches bilatérales semblent être remplacées par des mécanismes tels le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (GTNAE), le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) et la North American Electric Reliability Corporation (NERC), qui ont un caractère presque binational ou trinational. Toutefois, lorsque le Mexique participe à de tels mécanismes, les limites politiques et constitutionnelles de ce pays quant à la libéralisation des marchés de l'énergie freinent considérablement l'intégration en Amérique du Nord. La situation mexicaine diffère de celle qui prévaut au Canada et aux États-Unis, où les dispositions constitutionnelles, c.-à-d. les compétences des provinces canadiennes et les pouvoirs des États américains dans le secteur de l'énergie, n'ont pas tendance à nuire à l'intégration du marché, étant donné les profils de l'offre et de la demande dans ces deux pays et l'intérêt des provinces à l'égard de l'exportation de leurs ressources énergétiques. Cependant, les dispositions constitutionnelles au Canada et aux États-Unis ont pour effet d'augmenter la complexité et la fragmentation des relations canado-américaines en matière

d'énergie, en raison du grand nombre de cadres politiques et réglementaires infranationaux dans chaque pays et entre les deux pays.

Le présent article analyse ce double changement et ses perspectives, en portant une attention particulière aux politiques nationales de l'énergie, bilatérales et trilatérales en Amérique du Nord; au rôle des considérations liées à l'environnement, à la sécurité et à l'offre et à la demande d'énergie à l'échelle nationale et mondiale dans ce processus; et, enfin, au degré de légitimité démocratique des approches transgouvernementales existantes et émergentes. L'article explore d'abord l'intégration et l'interdépendance des marchés énergétiques en Amérique du Nord, avant d'aborder le double changement évoqué ci-dessus.

Intégration des marchés canadiens et américains de l'énergie et harmonisation des politiques

Les accords commerciaux et la déréglementation économique dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité favorisent une croissance marquée du commerce de l'énergie entre le Canada et les États-Unis (Bradley et Watkins, 2003). Le tableau 1 présente l'évolution du commerce bilatéral, des années précédant l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis jusqu'aux années récentes. Au cours de cette période, les importations de ressources énergétiques canadiennes par les États-Unis ont augmenté considérablement : le volume des importations de pétrole et d'électricité a plus que triplé alors que celui des importations de gaz naturel a plus que quadruplé.

Tableau 1. Commerce de l'énergie Canada - États-Unis, années sélectionnées 1985-2007

Importations des É.-U. en provenance du Canada				Exportations des É.-U. vers le Canada				
1985	1990	2000	2007	1985	1990	2000	2007	
Pétrole (millions de barils)	281	341	661	885	0,03	0,03	0,04	0,07
Gaz naturel (milliards de pieds cubes)	926	1448	3544	3777	0.2	17	73	472
Électricité (térawattheures)	S. o.	16	49	50	S.o.	16	13	20

Sources : United States Energy Information Administration, 2008a, 2008b. **Notes :** Les données de 2007 sont provisoires; 1 térawattheure = 10⁹ kilowattheures.

Le Canada est un exportateur net dans le commerce de l'énergie avec les États-Unis. En effet, il exporte à peu près la moitié du pétrole et du gaz naturel qu'il produit, et la totalité (gaz naturel) ou la presque totalité (pétrole) de ces exportations est destinée aux américains du Sud (*Ibid.*). Pour les États-Unis, ces flux énergétiques transfrontaliers représentent une grande proportion des importations nettes d'énergie et de la consommation intérieure. En 2007, plus de 80 pour cent des importations américaines de gaz naturel provenaient du Canada, soit près de 15 pour cent de la consommation intérieure (United States Energy Information Administration, 2008a). De même, toujours en 2007, les exportations canadiennes de pétrole aux États-Unis comptaient pour environ 18 pour cent des importations américaines, ce qui faisait du Canada le plus important fournisseur de pétrole du pays (*Ibid.*). Par contre, dans le secteur de l'électricité, les exportations canadiennes vers les États-Unis représentent une très petite proportion, variable selon les régions, de la demande intérieure (environ 1 pour cent), étant donné que, dans chaque pays, la production d'électricité a tendance à répondre à la demande intérieure, laissant peu de surplus à exporter. Mais les importations américaines de gaz naturel risquent de diminuer dans les prochaines années, car l'exploitation du gaz naturel canadien pourra difficilement concurrencer celle des vastes réserves de gaz de schiste découvertes récemment aux États-Unis (voir ci-dessous) ainsi que les importations américaines de gaz naturel liquéfié (Cattaneo, 2009).

Le Canada possède de vastes réserves de pétrole. En 2004, les réserves prouvées de pétrole brut du pays s'élevaient à 179,3 milliards de barils (Groupe de travail nord-américain sur l'énergie, 2006a). Ce chiffre tient compte des sables bitumineux, dont les réserves prouvées atteignent 175 milliards de barils, ce qui place le Canada au deuxième rang mondial, après l'Arabie saoudite, pour ses ressources pétrolières. Les réserves canadiennes de pétrole sont huit fois supérieures aux réserves américaines, qui s'élèvent à 21,4 milliards de barils (*Ibid.*). La situation diffère toutefois en ce qui concerne le gaz naturel, dont les États-Unis possédaient, en 2004, des réserves prouvées environ deux fois plus élevées que celles du Canada, soit respectivement 192,5 billions de pieds cubes comparativement à 87,8 milliards de pieds cubes (*Ibid.*). Et la différence entre les réserves prouvées de gaz naturel des deux pays s'est accrue depuis la découverte récente de vastes réserves de gaz de schiste aux États-Unis, ce qui porte les réserves prouvées totales du

pays à près de 240 milliards de pieds cubes auxquels s'ajoutent des réserves probables, possibles et hypothétiques de 1 800 milliards de pieds cubes (Williams, 2009). Quant au secteur de l'électricité, en 2004, le Canada et les États-Unis possédaient respectivement une capacité de production de 107 et de 968 gigawatts (Groupe de travail nord-américain sur l'énergie, 2006a).

Malgré ces différences en termes de ressources énergétiques et de capacité de production d'électricité, un facteur caractérise de manière durable les relations canado-américaines en matière d'énergie : au Canada, l'offre dépasse la demande intérieure, tandis qu'aux États-Unis, c'est l'inverse, ce qui fait de ce pays un importateur net d'énergie canadienne. La dépendance états-unienne à l'égard des ressources énergétiques étrangères a doublé de 1980 à 2004 (*Ibid.*), créant ainsi de nombreuses occasions d'affaires dans le secteur de l'énergie au Canada et une interdépendance entre les deux pays. Cette situation ne résulte pas seulement des profils canadiens et américains de l'offre et de la demande de pétrole et de gaz naturel, mais aussi de l'interconnexion transfrontalière des réseaux d'électricité destinée à améliorer la fiabilité des systèmes. Comme l'électricité ne peut être facilement emmagasinée, il faut continuellement équilibrer la production et la consommation dans le réseau. Par conséquent, la fiabilité de l'approvisionnement en électricité est devenue une préoccupation majeure, et l'interconnexion des réseaux contigus représente un des moyens de l'améliorer. Depuis les années 1960, les réseaux canadiens et américains de transport d'électricité ont mis en place de nombreuses interconnexions visant à accroître leur fiabilité.

L'interdépendance énergétique est également due à la quantité relative des ressources en énergie des deux pays et à la distribution géographique de ces ressources dans chaque pays. Le Canada a une population et une économie de petite taille comparativement à celles des États-Unis, et ses ressources énergétiques ont tendance à se trouver dans des parties moins densément peuplées du pays, ce qui lie étroitement le développement énergétique canadien avec les États-Unis (Doern et Gattinger, 2002). Ainsi, la rentabilité de la construction d'un pipeline allant d'une partie du Canada à une autre dépend souvent du fait qu'il traverse les États-Unis pour desservir le marché américain au passage. Par conséquent, au Canada, nombre de décisions importantes dans le secteur de l'énergie subissent nécessairement l'influence américaine et exigent une décision des autorités ou des responsables de la réglementation des États-Unis⁴.

Les changements dans les politiques énergétiques accélèrent eux aussi le processus d'intégration (et vice-versa). Il s'agit du premier volet du double changement qui intervient dans les relations entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de l'énergie - les deux pays ont adopté des politiques de libéralisation du marché énergétique depuis les années 1980, ce qui a entraîné une harmonisation substantielle de leurs politiques de l'énergie au sens large - mais sans nécessairement toucher des éléments précis de leurs systèmes respectifs de réglementation. La libéralisation du commerce de l'énergie a commencé avec l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, dont le chapitre sur l'énergie s'oppose à un contrôle des prix dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel, interdit l'établissement de politiques de prix différentes pour les marchés intérieurs et d'exportation, et comprend des dispositions de proportionnalité qui empêchent le gouvernement fédéral du Canada de réduire les exportations unilatéralement. Ces dispositions exigent que la réduction de la quantité d'énergie mise en vente sur le marché américain s'accompagne d'une réduction proportionnelle de la quantité d'énergie offerte sur le marché canadien.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) reprend les dispositions en matière d'énergie du premier accord de libre-échange tout en les étendant au Mexique, bien que ce dernier n'ait pris que des engagements minimums à ce sujet, en raison de la sensibilité politique et des limites constitutionnelles entourant la libéralisation du marché de l'énergie dans ce pays. En effet, la constitution mexicaine définit le contrôle des ressources énergétiques comme un élément du patrimoine national, réserve les droits souterrains au peuple mexicain et interdit la participation étrangère dans les secteurs industriels « stratégiques » tels l'exploration et le raffinage du pétrole, les pipelines, l'électricité et les produits pétrochimiques de base (Hufbauer et Schott, 1992 : 185). L'énergie, la construction de la nation et la souveraineté sont intimement liées dans la conscience politique mexicaine; c'est pourquoi, au Mexique, la libéralisation du marché de l'énergie a été limitée jusqu'à maintenant et a de bonnes chances de le demeurer (Morales, 2007).

En outre, le Canada et les États-Unis ont considérablement déréglementé les secteurs du pétrole et du gaz naturel et ont restructuré les marchés de l'électricité. Le Canada a privatisé Petro-Canada, supprimé les restrictions relatives à la propriété étrangère dans le domaine de l'énergie et déréglementé les prix. Aux États-Unis, la déréglementation dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel remonte aux années 1980 et elle a entraîné la libéralisation des prix et l'établissement d'une transmission libre-accès et non discriminatoire. Quant à la restructuration du marché de l'électricité, elle est beaucoup plus récente puisqu'elle a commencé dans les années 1990, et son rythme varie considérablement d'un État ou d'une province à l'autre. Cette restructuration s'est traduite par la privatisation des entreprises publiques, la séparation des segments de l'industrie qui se prêtent aux forces du marché (production et approvisionnement de gros et de détail) de ceux qui représentent des monopoles naturels (transport et distribution), l'introduction de la concurrence dans les marchés de gros et de détail, et l'utilisation de mécanismes de régulation fondés sur le rendement dans les segments réglementés de l'industrie (Joskow, 2003).

Ce processus d'harmonisation implique souvent la synchronisation des politiques du Canada avec celles des États-Unis. À titre d'exemple, les initiatives canadiennes de déréglementation du pétrole et du gaz naturel et de restructuration

du marché de l'électricité ont, dans une bonne mesure, suivi les orientations proposées par les Américains. Dans le secteur de l'électricité, les provinces canadiennes ont restructuré les marchés, notamment en imitant l'expérience américaine. De plus, dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les préoccupations relatives à la sécurité énergétique ont incité les États-Unis à se tourner vers le Canada et le Mexique pour renforcer leur propre sécurité en la matière. Dans la politique nationale de l'énergie adoptée en mai 2001, l'administration Bush abordait la sécurité énergétique dans une perspective continentale et voyait l'accroissement de la production et de la collaboration en Amérique du Nord comme un élément important de la sécurité énergétique (National Energy Policy Development Group, 2001 : 8-8 à 8-10). Pour le Canada, cette orientation touche principalement les réserves de pétrole et de gaz, mais aussi l'intégration du secteur de l'électricité (Cohen, 2007).

En outre, l'intégration progressive des marchés de l'énergie du Canada et des États-Unis met en lumière l'interdépendance des deux pays sur les plans économique, politique et de la réglementation. Comme le souligne Dukert (1999), l'intégration exerce un effet d'entraînement : une fois que les pipelines et les lignes de transport d'électricité traversent les frontières, ces liens physiques et institutionnels favorisent une intégration accrue et rendent plus difficile un retour en arrière. Cela conduit à une interdépendance marquée des deux pays et peut générer de fortes pressions visant l'élaboration de cadres politiques et réglementaires communs pour favoriser le commerce et la fiabilité de l'énergie - dans bien des cas, des pressions incitant à adopter les politiques américaines. Dans le secteur de l'électricité, par exemple, les exigences de réciprocité de la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) font en sorte que les exploitants canadiens doivent rendre leurs réseaux de transport accessibles aux entreprises américaines de manière non discriminatoire s'ils veulent avoir accès au marché américain, exigence à laquelle ils ont eu tendance à se conformer (Pineau, Hira et Froschauer, 2004). Les services d'utilité publique canadiens ont, eux aussi, suivi la réglementation états-unienne en restructurant leur fonctionnement interne et en créant de nouveaux organismes de réglementation, afin de devenir des grossistes en électricité agréés par la FERC pour le marché américain. Comme le résume Froschauer (1999), « compte tenu du fait que les marchés régionaux de l'électricité traversent de plus en plus la frontière canado-américaine, une partie de la souveraineté [canadienne] en matière de réglementation passe entre les mains de Washington, ce qui force les commissions de services publics et les législatures provinciales à harmoniser les exigences de restructuration des services d'utilité publique et les services de transport d'électricité dans le but de se conformer aux volontés de la FERC [...] » (traduit de la p. 232).

Des approches bilatérales aux approches trilatérales dans le secteur de l'énergie?

Comme cela est mentionné dans l'introduction de ce numéro spécial de la *Revue gouvernance*, l'harmonisation des politiques n'est qu'un point du continuum des relations entre deux pays en matière de politiques, continuum qui comprend aussi le conflit, l'interdépendance, le parallélisme, la coordination et la collaboration.

Depuis la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les relations canado-américaines axées sur les politiques de l'énergie tendent généralement vers la coordination, la collaboration et une harmonisation implicite, étant donné les nombreux intérêts communs et le degré considérable d'interdépendance énergétique des deux pays. En effet, les gouvernements du Canada et des États-Unis présentent souvent les relations canado-américaines dans le domaine de l'énergie comme un modèle de relations et de partenariat entre les deux pays.

Cette situation contraste avec la période précédant l'Accord de libre-échange, qui a été marquée par un conflit important entre le Canada et les États-Unis sur les questions relatives à l'énergie. En 1980, le premier ministre Trudeau a mis sur pied le Programme énergétique national (PEN). Cette politique, élaborée dans la foulée des chocs pétroliers de 1974 et de 1979, avait pour but d'assurer l'autosuffisance énergétique du Canada dans les décennies futures. Elle comprenait des mesures visant à accroître la propriété et l'exploration canadiennes dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel, à donner aux Canadiens un accès prioritaire aux réserves intérieures de pétrole et de gaz, à subventionner les prix intérieurs ainsi qu'à geler les exportations de gaz naturel et à réduire celles de pétrole à destination des États-Unis.

Conçu pratiquement sans consultation auprès des provinces ou du secteur privé, le PEN a provoqué une réaction immédiate et virulente des provinces productrices d'énergie, en particulier de l'Alberta, dotée de riches réserves de pétrole et de gaz naturel; de l'industrie, notamment des entreprises américaines qui faisaient des affaires au Canada, mais aussi des sociétés canadiennes de moindre importance; et du gouvernement des États-Unis. Les entreprises américaines du secteur de l'énergie ayant des activités au Canada se sont opposées aux mesures destinées à accroître la propriété et l'exploration canadiennes, et l'administration Reagan d'alors a vu dans la restriction des exportations une menace à la sécurité énergétique des États-Unis. Les provinces de l'Ouest, dont l'Alberta, ont perçu le programme comme le summum de l'arrogance et de l'interventionnisme du gouvernement fédéral dans un domaine de compétence provinciale.

En réponse aux pressions des provinces, de l'industrie et de l'administration américaine, le gouvernement fédéral a signé en 1981 une entente avec l'Alberta sur le partage des recettes et a modifié en 1982 certains éléments du programme qui constituaient des irritants pour les États-Unis. Dès son élection en 1984, le gouvernement conservateur dirigé par le premier ministre Mulroney a supprimé ce qui restait du PEN et a négocié le chapitre sur l'énergie de l'Accord de libre-échange, qui empêche la réapparition de politiques énergétiques apparentées au PEN.

Néanmoins, les gouvernements fédéral et provinciaux se souviennent du PEN, et il serait difficile de minimiser l'influence que ce programme continue d'exercer sur les relations fédérales-provinciales en matière d'énergie : les provinces tiennent à la compétence que prévoit la constitution sur les ressources énergétiques, et le fédéral s'efforce toujours d'avancer avec prudence dans ce domaine (qui comprend aussi les politiques relatives au changement climatique, étant donné leurs implications sur le secteur énergétique).

Le changement de gouvernement a modifié la nature des relations canado-américaines portant sur les politiques de l'énergie. Contrairement à l'approche conflictuelle de son prédécesseur, le gouvernement Mulroney a adopté une position libre-échangiste, favorable aux forces du marché dans ce domaine. À la faveur des deux accords de libre-échange négociés successivement, les relations entre les deux pays se sont orientées vers la coordination de politiques et la collaboration. Les conflits ouverts sont rares depuis l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, bien que, comme on le verra ci-dessous, l'opposition grandissante de certains américains à l'importation de pétrole provenant des sables bitumineux pourrait semer la zizanie entre les deux pays, tout comme l'établissement aux États-Unis de normes visant la réduction de la teneur en carbone des carburants, qui risque de freiner les exportations canadiennes de pétrole tiré des sables bitumineux⁵.

Les deux pays font parfois preuve d'indépendance dans l'adoption de politiques, mais ils ont tendance à respecter ces différences d'approches qui, règle générale, ne mènent pas à des conflits ouverts (p. ex., les positions respectives du gouvernement Chrétien et de l'administration Bush à l'égard du Protocole de Kyoto). Il ne s'agit pas vraiment d'efforts délibérés visant l'harmonisation des politiques ou de la réglementation, mais plutôt, comme cela a été démontré dans la section précédente, d'une harmonisation implicite des orientations générales découlant de l'imitation ou de l'interdépendance des politiques.

La coordination et la collaboration passent principalement par des canaux bilatéraux décentralisés, au niveau des fonctionnaires (relations transgouvernementales). Les réunions entre chefs d'État ne constituent souvent que la partie visible des relations en matière d'énergie, mais, en fait, ce sont surtout des fonctionnaires des ministères de l'Énergie et de ministères connexes (ministères et organismes de réglementation dans les secteurs de l'énergie, de l'environnement, des ressources naturelles, etc., à l'échelon national et infranational) qui gèrent les échanges au sujet des politiques de l'énergie entre les deux pays.

En dehors d'un nombre limité d'instruments officiels (notamment, les chapitres sur l'énergie des deux accords de libre-échange) et des réunions périodiques tenues au cours d'activités ayant une portée plus large (p. ex., les réunions des premiers ministres et des gouverneurs dans le cadre de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest et de la Western Governors' Association), la gestion des affaires bilatérales dans le domaine de l'énergie a tendance à être dominée par des instruments et des processus informels (par exemple, des protocoles d'entente entre des organismes responsables, des groupes de travail, des conférences, des réunions). Le Mécanisme de consultations relatives à l'énergie (MCE), créé en 1979 pour assurer des échanges suivis sur les questions énergétiques touchant les deux pays, représente depuis longtemps un canal bilatéral important. Composé de hauts fonctionnaires canadiens et américains du secteur de l'énergie, il se réunit chaque année et permet d'améliorer la coordination et la collaboration. Les hauts fonctionnaires ont souligné le fait que les réunions du MCE visent à améliorer la collaboration et à réduire les irritants bilatéraux (Stewart, 2003).

Outre ces canaux bilatéraux, parmi les forums trilatéraux, deux particulièrement importants encadrent les relations dans le domaine de l'énergie⁶. Mentionnons d'abord le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (GTNAE), une initiative trilatérale lancée en 2001 à l'instigation du premier ministre du Canada et des présidents des États-Unis et du Mexique. Composé de hauts fonctionnaires du secteur de l'énergie de ces trois pays et présidé conjointement par des représentants de Ressources naturelles Canada, du Department of Energy des États-Unis et du Secrétariat à l'énergie du Mexique, au cours des dernières années, le groupe s'est réuni deux fois par année dans le but de renforcer les marchés nord-américains de l'énergie en ce qui a trait à la fiabilité, aux infrastructures, à la technologie, à la production, aux bonnes pratiques, à la réglementation, à l'efficacité énergétique et à la conservation de l'énergie⁷. Ce groupe de travail n'est pas politique et n'a donc pas, en principe, le pouvoir de mettre en œuvre des programmes. Toutefois, comme il en sera question ci-dessous, en pratique, le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie a été passablement proactif, allant au-delà des objectifs qui lui ont été confiés lors de sa création. Le second forum trilatéral, mis sur pied en 2003 par les autorités fédérales en matière de réglementation de l'énergie du Canada, des États-Unis et du Mexique, s'est efforcé de tenir trois réunions par année sur des questions touchant la réglementation de l'énergie qui sont d'intérêt mutuel, afin d'élaborer des approches compatibles en cette matière. Malgré l'existence de ces forums trilatéraux, les différences d'ordre constitutionnel et politique entre le Canada et le Mexique, l'absence de commerce énergétique entre ces deux pays et leurs orientations politiques différentes à l'égard des relations concernant l'énergie avec leur voisin commun freinent les échanges trilatéraux. En effet, le Canada perçoit généralement la demande américaine en énergie comme une occasion, tandis que le Mexique y voit une menace; de plus, les questions clés et les principaux intérêts au cœur des relations de ces deux pays avec les États-Unis peuvent différer substantiellement (Gattinger et Reyes-Heróles, 2003). Voilà pourquoi les discussions trilatérales tendent souvent à se transformer en échanges bilatéraux Canada - États-Unis et Mexique - États-Unis. Ainsi, en 2004, l'Office national de l'énergie du Canada et la Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis ont signé un protocole d'entente bilatéral dans le cadre du forum trilatéral de réglementation, afin de synchroniser la

prise de décisions et de coordonner les procédures de mise en application de ces décisions lorsque les deux organismes se penchent sur des questions interreliées.

Dans ce contexte bilatéral traditionnel, semblent toutefois émerger des approches binationales et trinotionales. C'est le second volet du double changement analysé dans cet article. La distinction entre des approches bilatérales ou trilatérales et des approches binationales ou trinotionales se situe sur deux plans : le niveau d'analyse et la notion de souveraineté inhérente aux ententes. Examinons d'abord le niveau d'analyse : dans les approches binationales ou trinotionales, les questions énergétiques sont abordées dans une perspective nord-américaine, plutôt que du point de vue de chacun des pays, comme c'est le cas dans les modèles bilatéraux ou trilatéraux. Pour ce qui est de la souveraineté, les approches bilatérales ou trilatérales conduisent à des processus et des ententes intergouvernementaux (relations entre États souverains), tandis que les approches binationales ou trinotionales mènent à des processus et des ententes supranationaux, dans lesquels les pays délèguent leur souveraineté à des organisations supranationales⁸.

L'établissement de normes obligatoires de fiabilité de l'approvisionnement en électricité fournit un exemple récent de l'évolution des approches bilatérales vers des approches binationales. La panne d'électricité du 14 août 2003 - la plus importante de l'histoire de l'Amérique du Nord, qui a privé d'électricité pendant une période allant jusqu'à une semaine quelque 50 millions d'habitants de l'Ontario, du Midwest et du Nord-Est des États-Unis - a braqué les projecteurs sur le secteur de l'électricité et a suscité un débat sur l'influence de la restructuration des marchés et de l'interdépendance commerciale des deux pays sur la fiabilité de l'approvisionnement en électricité. Dans les semaines qui ont suivi cette panne, le Canada et les États-Unis ont mis sur pied un groupe de travail conjoint ayant le mandat d'enquêter sur la cause de la panne et de recommander des moyens de diminuer le risque que de telles pannes se produisent de nouveau dans l'avenir. L'enquête du groupe de travail a révélé qu'on aurait pu, dans une bonne mesure, prévenir la panne et que l'un des facteurs clés de l'incident résidait dans l'omission d'un certain nombre d'acteurs du secteur de l'électricité de se conformer aux normes de fiabilité facultatives établies par le North American Electric Reliability Council (NERC)⁹. Le rapport final du groupe de travail recommandait « d'abord et avant tout » de rendre obligatoires les normes de fiabilité et d'imposer de lourdes peines aux contrevenants (United States - Canada Power System Outage Task Force, 2004).

Dans la foulée du rapport, les gouvernements canadien et américain ont créé en 2004 le Bilateral Electric Reliability Oversight Group, dont le rôle consiste « à se consulter en vue de l'établissement d'un cadre international de fiabilité et à surveiller le fonctionnement de ce cadre, afin de contribuer à détecter les problèmes liés à des aspects internationaux et à proposer des solutions à ces problèmes » (traduit de Bilateral Electric Reliability Oversight Group, 2005). Composé de représentants du Department of Energy des États-Unis, de la FERC et du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'électricité du Conseil canadien des ministres de l'Énergie, le groupe - malgré la présence du terme bilatéral dans son nom - a exercé un certain nombre de fonctions binationales, notamment celle de définir des principes afin de guider la création d'une organisation internationale efficace en matière de fiabilité de l'approvisionnement en électricité (gouvernance, nominations, processus d'approbation, financement, etc.).

La *loi sur la politique de l'énergie (Energy Policy Act)* adoptée par les États-Unis, en 2005, réclamait la mise sur pied d'une organisation axée sur la fiabilité de l'approvisionnement en électricité (ERO, pour Electricity Reliability Organization) chargée d'établir des normes de fiabilité obligatoires sous la surveillance de la FERC (la loi demandait que cette organisation soit également reconnue au Canada et au Mexique). Le North American Electric Reliability Council a alors obtenu de la FERC l'autorisation de devenir cette nouvelle organisation et, au cours du processus, a adopté le nouveau nom de North American Electric Reliability Corporation. La nouvelle NERC a alors signé des ententes de principe avec les organismes de réglementation des provinces canadiennes et l'Office national de l'énergie dans le but d'être aussi reconnue comme telle au Canada. En 2007, la FERC a approuvé près de 80 normes de fiabilité définies par la NERC, que les provinces canadiennes étaient invitées à adopter à leur tour. Certaines provinces l'ont déjà fait (dont l'Ontario et le Nouveau-Brunswick), et la NERC encourage activement les autres provinces à emboîter le pas.

Le mécanisme de la NERC et le processus d'établissement de normes sont binationaux et on pourrait presque dire supranationaux dans deux sens. En premier lieu, la NERC est une organisation conjointe dont les membres et la structure de gouvernance tiennent compte des intérêts à la fois canadiens et américains. En second lieu, il s'agit d'une organisation autoréglatrice qui a le pouvoir tant de définir que de mettre en vigueur des normes de fiabilité. On peut cependant soutenir que les États-Unis exercent une influence prépondérante dans l'adoption de ces normes non seulement parce que les intérêts américains sont plus nombreux à la table de la NERC, mais aussi parce que les normes de fiabilité adoptées sont généralement approuvées par l'agence de réglementation américaine (la FERC) avant de l'être par les organismes de réglementation canadiens.

L'existence du Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (GTNAE), créé en 2001, et la mise sur pied en 2005 du Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique constituent des exemples de l'amorce d'une approche trinotionale dans le domaine de l'énergie. Le GTNAE s'est donné un programme ambitieux qui dépasse la description initiale de son rôle, soit d'assurer la collaboration sur des questions d'intérêt mutuel. Citons un haut fonctionnaire qui a participé à la première réunion du groupe, en juin 2001 : « ... le GTNAE a

décidé de se fixer un objectif qui va au-delà de ceux déjà énoncés... [et]... s'est entendu pour travailler à la pleine intégration du marché nord-américain de l'énergie » (traduit de Devito, n. d. : 3). Dans le secteur du gaz naturel, le groupe de travail a élaboré une vision continentale de l'exploitation de ce combustible dans sa publication *North American Natural Gas Vision* (Groupe de travail nord-américain sur l'énergie, 2005). En se fondant sur cette vision, on peut affirmer que le GTNAE ne considère pas les États-Unis, le Mexique et le Canada comme des pays distincts, mais qu'il semble plutôt privilégier une approche selon laquelle l'Amérique du Nord est une entité géographique unitaire et le niveau d'analyse pertinent.

Le groupe de travail sur l'énergie du PSP, qui a chapeauté les activités du GTNAE de 2005 à 2008, décrit de manière plus précise ce programme ambitieux : « accroître les réserves d'énergie fiables pour répondre aux besoins de la région et assurer son développement, en facilitant les investissements dans les infrastructures énergétiques, l'amélioration de la technologie, la production ainsi que la distribution fiable de l'énergie; en améliorant la collaboration en vue de définir et de mettre en application de bonnes pratiques, et d'uniformiser et mettre à jour la réglementation; et en faisant la promotion de l'efficacité énergétique, de la conservation de l'énergie et de technologies comme le charbon propre » (traduit du Partenariat pour la sécurité et la prospérité, 2008). Bien que le groupe prenne soin de noter qu'il travaille « conformément à nos cadres juridiques respectifs », il semble jeter les bases d'un programme énergétique nord-américain commun et travailler à sa mise en œuvre. Dans le secteur pétrolier, le groupe a élaboré une politique proposant une approche pour l'exploitation des sables bitumineux de l'Alberta (Groupe de travail nord-américain sur l'énergie, 2006b), une initiative assez surprenante étant donné que cette ressource se trouve exclusivement en territoire canadien et que son exploitation est en grande partie de compétence provinciale. Un des résultats de la réunion de 2007 du PSP fournit un autre exemple d'approche trinationale dans le domaine de l'énergie; au cours de cette réunion, les trois pays ont signé un accord qui s'inspire d'une approche trinationale et porte sur les sciences de l'énergie et la recherche sur les technologies. L'accord comprend des dispositions visant la mise en place de programmes communs, d'échanges de personnel et de mécanismes de financement conjoints.

On peut également trouver à l'échelon infranational des exemples d'approches transfrontalières relatives à l'énergie qui sont presque supranationales. Comme le montrent Macdonald et VanNijnatten dans un article publié dans le présent numéro, un certain nombre de provinces et d'États cherchent ensemble des moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le cadre de la Western Climate Initiative (WCI), notamment par l'établissement d'objectifs communs de réduction et la mise au point d'un modèle de plafonnement et d'échange.

Il est certain que l'évolution vers des approches binationales ou trinacionales représente à la fois la cause et la conséquence de l'intégration et de l'interdépendance accrues des marchés de l'énergie. En effet, plus les marchés nord-américains de l'énergie deviennent intégrés et interdépendants, plus il paraît dans l'ordre des choses, sur les plans technique et économique, d'aborder l'élaboration des politiques dans une perspective supranationale. Inversement, l'adoption d'approches supranationales favorise une intégration et une interdépendance plus poussées, grâce à la suppression progressive des obstacles à l'unification des marchés que constituent les politiques et la réglementation des différents pays. Mais les facteurs qui accélèrent ce processus ne se limitent pas à l'intégration et à l'interdépendance. En effet, les préoccupations grandissantes à l'égard du changement climatique favorisent aussi le supranationalisme, étant donné que les effets du réchauffement de la planète ne respectent pas les frontières politiques et que la lutte contre ce phénomène exige des efforts collectifs. De plus, les inquiétudes des Américains au sujet de la sécurité énergétique encouragent les approches supranationales, puisqu'il est avantageux pour les États-Unis de chercher à assurer leur sécurité énergétique au moyen d'une approche continentale - plutôt qu'exclusivement nationale. Soulignons que les modèles nationaux et mondiaux de l'offre et de la demande d'énergie sous-tendent ces deux facteurs. Ainsi, l'émergence de la Chine et de l'Inde à titre d'importants consommateurs d'énergie et de gros producteurs de GES, la diminution continue des réserves de pétrole et de gaz classiques et, jusqu'à récemment, la forte augmentation des prix de l'énergie, en particulier du pétrole - tendances toutes appelées à s'accroître dans les prochaines décennies¹⁰ - représentent autant de facteurs de supranationalisme énergétique, tout en intensifiant le rôle de stimulateur que le changement climatique et la sécurité énergétique jouent dans ces processus.

Discussion et conclusion : perspectives d'avenir et implications

Le double changement dans les relations du Canada en matière de politiques énergétiques en Amérique du Nord que cet article présente suscite un certain nombre de questions et de considérations. Premièrement, comment ces tendances évolueront-elles dans l'avenir? Sont-elles appelées à durer et à s'intensifier ou, au contraire, à régresser? Plusieurs facteurs d'ordre politique, géologique, environnemental et économique influenceront sur la réponse à cette question.

Sur le plan politique, la nouvelle donne en Amérique du Nord jouera un rôle déterminant. Un certain nombre de signes laissent croire, depuis quelque temps, que l'harmonisation de la politique énergétique canadienne avec les orientations américaines s'intensifiera, alors que l'importance des approches binationales et trinacionales risque de s'atténuer. L'administration Obama et le gouvernement Harper cherchent tous deux à mettre en place des systèmes de plafonnement et d'échange et, d'une manière plus large, à s'attaquer au changement climatique, mais la tentative

du gouvernement Harper après l'élection de Barack Obama d'engager les États-Unis dans la négociation d'un traité sur la sécurité énergétique et le réchauffement du climat (une approche potentiellement binationale) a échoué. À l'échelon fédéral, les États-Unis semblent plutôt gérer le dossier du changement climatique en tenant apparemment peu compte du Canada, ce qui a incité les responsables de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie à exhorter le gouvernement fédéral canadien à accélérer le pas dans la lutte contre le réchauffement de la planète pour que le Canada ne soit pas pénalisé par le protectionnisme américain dans le domaine de l'environnement (Ford, 2009). Le gouvernement semble avoir écouté ce conseil puisque, en juin 2009, il a annoncé son intention de mettre en œuvre un système de plafonnement et d'échange, même s'il est difficile d'imaginer que ce système puisse être très différent de celui - quel qu'il soit - que les États-Unis décideront d'adopter, étant donné la nécessité de maintenir l'accès au marché américain (harmonisation potentielle).

De même, le gouvernement Harper retarde la définition de normes relatives à la réduction des émissions de GES applicables aux industries, en partie afin de voir quelles règles les Américains mettront en vigueur (Galloway, 2009). Cet attentisme pourrait lui aussi favoriser l'harmonisation autour d'un pôle américain, notamment parce qu'aux États-Unis l'action du gouvernement fédéral contre le réchauffement du climat se concentre sur les lois touchant l'énergie et le changement climatique qui sont adoptées par le Congrès - où l'influence des acteurs états-uniens sur le processus dépasse largement celle des Canadiens. Si les États-Unis font de l'adoption de politiques fédérales une condition d'accès au marché américain ou mettent en œuvre des politiques ayant pour effet de permettre aux industries américaines de nuire aux intérêts commerciaux du Canada, ces pressions ont de bonnes chances d'inciter le gouvernement fédéral (et peut-être ceux des provinces) à harmoniser leurs approches avec celles des Américains. Par contre, si nos voisins du Sud privilégient des méthodes plus flexibles, les différents paliers de gouvernement au Canada pourraient plus facilement s'engager dans un parallélisme en matière de politiques, en s'inspirant des orientations des politiques américaines, tout en gardant une certaine marge de manœuvre pour les adapter aux conditions du marché canadien.

L'établissement de normes visant à réduire la teneur en carbone des carburants par la Californie et par le gouvernement fédéral américain constitue un autre exemple permettant de croire que la tendance à l'harmonisation pourrait s'intensifier. Bien que ces normes aient suscité des conflits avec certaines provinces canadiennes (voir ci-dessous), d'autres provinces (l'Ontario et la Colombie-Britannique) se sont engagées à mettre en application les normes californiennes (harmonisation). En somme, les politiques américaines relatives au changement climatique peuvent constituer un encouragement à harmoniser les politiques canadiennes avec celles des États-Unis. En attendant, les approches binationales peuvent l'emporter au palier infranational (par exemple, la Western Climate Initiative ou d'autres initiatives conjointes provinces - États) et sur des questions sectorielles ou sous-sectorielles particulières (p. ex., la fiabilité de l'approvisionnement en électricité ou la recherche, le développement et la technologie dans le secteur de l'énergie).

Sur d'autres questions, les conflits entre les deux pays dans le domaine de l'énergie risquent de s'accroître en raison de l'opposition grandissante à l'exploitation des sables bitumineux qu'on observe aux États-Unis, compte tenu de l'empreinte écologique importante de l'exploitation du pétrole brut synthétique comparativement à celle du pétrole classique (émissions de GES élevées, besoins considérables en eau, dommages à la forêt boréale, bassins de résidus, etc.). Les gouvernements de l'Alberta et du Canada s'efforcent d'atténuer les effets négatifs des manifestations et des campagnes publicitaires très remarquées des groupes écologistes américains contre les sables bitumineux, des prises de position contre le « pétrole sale » de la part de politiciens (dont le président Obama durant la campagne électorale), des lois fédérales interdisant au gouvernement américain d'acheter des combustibles produisant plus d'émissions que le pétrole classique, de la résolution adoptée par la US Conference of Mayors contre l'utilisation du pétrole provenant des sables bitumineux dans les véhicules municipaux, et des normes californiennes visant la réduction de la teneur en carbone des carburants, déjà mentionnées plus haut. Le gouvernement albertain défend la position selon laquelle l'exploitation des sables bitumineux ne produit pas plus d'émissions de GES que les méthodes de production courantes des autres pays qui exportent leur pétrole aux États-Unis (Tait, 2009). Il reste à voir si de tels arguments influenceront les gouvernements américains, bien que la décision de la secrétaire d'État Hilary Clinton, prise en août 2009, d'autoriser la construction d'un pipeline pour transporter le pétrole tiré des sables bitumineux vers les États-Unis laisse croire qu'ils produisent les effets désirés. Néanmoins, dans la mesure où le conflit relatif à ces questions contribue à la dégradation des relations canado-américaines en matière d'énergie - et risque de réduire la dépendance des Américains à l'égard du pétrole canadien - il pourrait également freiner l'évolution vers le binationalisme énergétique. Mais, comme cela a déjà été mentionné plus haut, un tel conflit peut, au contraire, favoriser l'harmonisation ou le parallélisme avec les politiques américaines de l'énergie et de l'environnement, si les différents paliers de gouvernement au Canada modifient leurs politiques dans le but de conserver l'accès au marché américain.

À l'échelle nord-américaine, les sensibilités politiques et les réalités constitutionnelles mexicaines relativement à l'énergie ont de bonnes chances d'empêcher tout mouvement vers une approche énergétique trinationale. En l'absence de moyens novateurs de mettre en œuvre des politiques énergétiques supranationales en Amérique du Nord, les approches trinationales risquent de se heurter à des limites bien réelles.

Par ailleurs, des facteurs d'ordre géologique, écologique et économique peuvent accroître l'intérêt à long terme pour

les approches binationales ou trinotionales dans le secteur de l'énergie. Malgré l'effondrement des prix du pétrole et du gaz en 2008, la concurrence mondiale pour les ressources non renouvelables fera probablement remonter les prix de l'énergie. Un certain nombre de facteurs pourraient inciter, dans les prochaines années, les gouvernements à concevoir leurs politiques énergétiques dans une perspective nord-américaine : la diminution, en Amérique du Nord, des réserves prouvées et de la production à partir de champs pétroliers (et, jusqu'à récemment, gaziers) classiques et facilement accessibles; l'incertitude entourant les perspectives d'exploitation des réserves non traditionnelles (ressources en mer, sables bitumineux, gaz de formation à faible perméabilité, etc.) à cause de l'opposition des groupes écologistes, des contraintes technologiques et géologiques, et de l'incertitude économique; le soutien grandissant de la population et la nouvelle volonté politique à l'égard de la réduction des effets de la production et de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement.

Toutefois, cette tendance pourrait ne pas s'appliquer au cas du gaz naturel. Dans la mesure où la découverte récente de gaz de schiste aux États-Unis diminuera les besoins des Américains en gaz naturel canadien et le caractère concurrentiel de ce combustible, les facteurs qui encouragent les approches binationales ou trinotionales seront probablement plus faibles, du moins à court terme. De même, l'appui d'Exxon à la construction du pipeline transcanadien pour transporter le gaz du versant Nord de l'Alaska vers les 48 États américains situés plus au sud peut réduire les incitatifs (déjà limités) à exploiter les ressources gazières nordiques dans une perspective binationale. La découverte des réserves de gaz de schiste et l'annonce d'Exxon diminuent l'intérêt commercial de la construction du pipeline de la vallée du Mackenzie (Tait et Cattaneo, 2009).

Si un élément du double changement proposé dans cet article ou les deux s'intensifient, il sera de plus en plus important de se pencher sur une seconde question, celle des implications de ces changements. Parmi les nombreuses implications, deux semblent particulièrement pertinentes. En premier lieu, les gouvernements devront mettre au point une démarche stratégique et coordonnée d'élaboration de politiques énergétiques nord-américaines. Cela se fait déjà dans une certaine mesure grâce aux processus transgouvernementaux existants, mais un programme mieux ciblé sera nécessaire si l'on veut s'entendre sur des approches binationales et trinotionales. En deuxième lieu, on devra accorder plus d'attention qu'on ne le fait actuellement à la question de la légitimité démocratique des relations portant sur les politiques énergétiques en Amérique du Nord. Les relations transfrontalières dans le domaine de l'énergie - qu'elles soient bilatérales-trilatérales ou binationales-trinotionales - sont gérées en bonne partie dans le cadre de canaux transgouvernementaux. Bien que l'efficacité de ces processus soit souvent soulignée (rapidité, flexibilité, résolution des problèmes en temps opportun et de manière apolitique, etc.), on remet de plus en plus en question leur légitimité démocratique, en raison de leur manque fréquent de transparence, d'ouverture et de représentativité, de qualité dans les délibérations et de reddition de comptes (voir, par exemple, Coleman et Porter, 2000; DeBardeleben et Hurrelmann, 2007; Peters et Pierre, 2004; Rhinard, 2002; Slaughter, 2004).

Par *transparence*, on entend la capacité des acteurs d'avoir accès à l'information pertinente sur les décisions qui sont prises. L'*ouverture* et la *représentativité* concernent la possibilité pour les groupes touchés ou intéressés de tenter d'influer sur une décision concernant une politique (*ouverture*) et la mesure dans laquelle les participants à une décision sont représentatifs des groupes potentiellement touchés ou intéressés (*représentativité*) (Coleman et Porter, 2000 : 388-389). La *qualité des délibérations* porte sur la nature de la communication dans les processus liés aux politiques, et peut être définie comme « un système dans lequel le processus d'élaboration des politiques 1) tient compte de diverses conceptions de l'intérêt public et 2) permet d'accorder une attention équitable et réfléchie à ces différentes conceptions » (traduit de Rhinard, 2002 : 191). Enfin, la *reddition de comptes*, soit la surveillance et la sanction du comportement des mandataires dans les ententes mandants-mandataires, fait appel à des mécanismes tels la supervision hiérarchique, le contrôle judiciaire, les enquêtes parlementaires et l'élection des politiciens par les citoyens (Scharpf, 2006 : 4).

Mesurée à l'aune de ces critères, la légitimité démocratique des relations canado-américaines et des relations nord-américaines en matière de politiques énergétiques est discutable¹¹. L'approche transgouvernementale dans le domaine de l'énergie en Amérique du Nord affiche souvent un manque de transparence ou une transparence partielle. Ainsi, sur des forums tels le Mécanisme de consultations sur l'énergie (MCE) et le Groupe de travail nord-américain sur l'énergie (GTNAE), le public n'a accès qu'à certains renseignements comme l'existence et la raison d'être de ces forums, les dates de réunions, les questions discutées et les résultats des réunions. Par contre, il arrive souvent que le nom des membres de ces forums, l'ordre du jour et les procès-verbaux des réunions, le contenu des discussions et les décisions prises ne soient pas rendus publics. Les relations nord-américaines portant sur l'énergie souffrent également d'un manque d'ouverture et de représentativité. Les participants à ces canaux et à ces forums sont majoritairement des experts techniques provenant du secteur public et, lorsque d'autres acteurs s'ajoutent, ils appartiennent presque exclusivement au secteur privé. À titre d'exemple, le GTNAE a souvent consulté des représentants du secteur privé et des universitaires, les invitant même à participer à ses délibérations, mais il n'a pas eu tendance à s'ouvrir à l'extérieur du monde de l'industrie.

Étant donné la transparence, l'ouverture et la représentativité limitées des relations nord-américaines dans le domaine des politiques de l'énergie, il est difficile d'évaluer la qualité des délibérations auxquelles elles donnent lieu. Il faut cependant noter que les asymétries existant entre le Canada et les États-Unis (et entre le Mexique d'une part et le Canada et les États-Unis d'autre part) sur les plans économique, politique et démographique peuvent

compromettre la qualité des discussions dans les relations transfrontalières portant sur les politiques énergétiques. L'harmonisation implicite des politiques avec celles des États-Unis notée tout au long de cette analyse en fournit un exemple. L'influence de la FERC sur la restructuration du secteur de l'électricité au Canada a poussé certains auteurs à considérer cette commission comme une organisation « quasi supranationale » (van den Hoven et Froschauer, 2004) ou même « impériale » (Cohen, 2007). En ce qui concerne la reddition de comptes, bien que les hauts fonctionnaires aient souvent vanté la grande efficacité des relations nord-américaines dans le domaine de l'énergie en raison de leur caractère informel, décentralisé et technique, il peut être difficile pour le système politique (et, par extension, les citoyens) de demander des comptes à leurs représentants lorsque les relations et les mécanismes sont dénués de caractère officiel et que les accords n'ont pas à être ratifiés par les instances législatives. La difficulté de relier les décisions à l'influence d'acteurs individuels et, à travers eux, à celle de représentants élus peut également entraver la reddition de comptes. Lorsque le GTNAE publie un rapport ou que la NERC établit des normes de fiabilité pour l'approvisionnement en électricité, comment savoir d'où viennent les recommandations et qui est responsable de décisions rapportées aux hauts fonctionnaires des pays concernés?

À la lumière de ces considérations et compte tenu de l'importance des questions relatives à l'énergie qui sont étudiées (ou qui devraient l'être), il paraît clair qu'il faut renforcer la légitimité démocratique des relations dans le secteur énergétique en Amérique du Nord : améliorer leur transparence, faire en sorte qu'elles s'ouvrent davantage aux acteurs et aux intérêts liés aux politiques énergétiques et qu'elles en deviennent plus représentatives, accorder plus d'attention à la qualité des délibérations et renforcer la reddition de comptes dans les différents pays. De plus, les gouvernements doivent grandement améliorer la communication, à la population en général, de la raison d'être des approches binationales ou trinotionales ou de l'adoption de politiques ou de règlements américains (les questions prises en considération, les avantages et les inconvénients des différentes orientations en matière de politiques, etc.). Enfin, ils doivent s'engager à favoriser une plus grande participation de la population à ces processus, ce qui lui permettrait d'y contribuer, de les commenter et de les influencer d'une manière notable.

Références

- Agence internationale de l'énergie. 2007. *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, Paris, OCDE - AIE.
- Bilateral Electric Reliability Oversight Group. 2005. *Terms of Reference for Bilateral Electric Reliability Oversight Group*, [www.ferc.gov/industries/electric/indus-act/reliability/06-30-05-agreement.pdf] (Consulté le 9 août 2010).
- Bradley, Paul G. et G. Campbell Watkins. 2003. « Canada and the U.S.: A Seamless Energy Border? », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 178, avril, Toronto, Institut C.D. Howe.
- Cattaneo, Claudia. 2009. « Shale Gas Puts off Need for Arctic Gas », *Financial Post*, 15 juin. (Consulté le 19 juin 2009).
- Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*, Toronto, University of Toronto Press.
- Cohen, Marjorie Griffin. 2007. « Imperialist Regulation: US Electricity Market Designs and their Problems for Canada and Mexico », dans Ricardo Grinspun et Yasmine Shamsie, dir., *Whose Canada: Continental Integration, Fortress North America and the Corporate Agenda*, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGill-Queen's, p. 439-458.
- Coleman, William et Tony Porter. 2000. « International Institutions, Globalization and Democracy: Assessing the Challenges », *Global Society*, vol. 14, n° 3, p. 377-398.
- DeBardeleben, Joan et Achim Hurrelmann. 2007. *Democratic Dilemmas of Multilevel Governance: Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, Houndsmills, Palgrave MacMillan.
- Devito, Vincent (n. d.) « Case Study: North American Energy Working Group », Ressource éducative accessible sur le Portail de l'Amérique du Nord du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, [www.portalnorthamerica.org] (Consulté le 21 décembre 2008).
- Doern, Bruce et Monica Gattinger. 2002. « Another 'NEP': The Bush Energy Plan and Canada's Political and Policy Responses », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, dir., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press.
- Doern, Bruce et Monica Gattinger. 2003. *Power Switch: Energy Regulatory Governance in the 21st Century*, Toronto, University of Toronto Press.
- Dukert, Joseph M. 1999. « The Evolution of the North American Energy Market », *Policy Papers on the Americas*, vol. 10, n° 6, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- Ford, Tom. 2009. « Inaction on Climate Change Backfires », *Winnipeg Free Press*, 25 mai. (Consulté en ligne le 19 juin 2009).
- Froschauer, Karl. 1999. *White Gold: Hydroelectric Development in Canada*, Vancouver, Colombie-Britannique, UBC

Press.

Galloway, Gloria. 2009. « Emissions rules Delayed to Match U.S. Timetable », *The Globe and Mail*, 29 mai. (Consulté en ligne le 19 juin 2009).

Gattinger, Monica et Jesús F. Reyes-Heroles. 2003. « Power in Canada-US and Mexico-US Relations: The Politics of Energy », communication destinée au séminaire trilatéral intitulé *Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View their Relationship to the United States*, organisé par le Weatherhead Center for International Affairs de l'Université Harvard, le Département des relations internationales de l'Instituto Tecnológico Autónomo de México et la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton; Cambridge, Massachusetts, 5 et 6 mai.

Groupe de travail Canada-États-Unis sur la panne de courant. 2004. *Rapport final sur la panne du 14 août 2003 dans le nord-est des États-Unis et au Canada : Causes et recommandations*, Canada et États-Unis, Ressources naturelles Canada et le Département américain de l'Énergie.

Groupe de travail nord-américain sur l'énergie. 2005. *Vision du marché nord-américain du gaz naturel*, Canada, Mexique et États-Unis, Ressources naturelles Canada, Ministère de l'Énergie (Mexique) et le Département de l'Énergie (États-Unis).

Groupe de travail nord-américain sur l'énergie. 2006a. *La situation énergétique en Amérique du Nord - II*, Canada, Mexique et États-Unis, Ressources naturelles Canada, Ministère de l'Énergie (Mexique) et le Département de l'Énergie (États-Unis).

Groupe de travail nord-américain sur l'énergie. 2006b. *Oil Sands Workshop SPP Report*, Canada et États-Unis, Ressources naturelles Canada et le Département de l'Énergie (États-Unis).

Hoberg, George. 2002. « Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration », dans George Hoberg, dir., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto, University of Toronto Press, p. 3-13.

Hufbauer, Gary Clyde et Jeffrey J. Schott. 1992. *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, District de Columbia, Institute for International Economics.

Joskow, Paul L. 2003. « Electricity Sector Restructuring and Competition: Lessons Learned », *Cuadernos de Economía*, vol. 40, n° 121, p. 548-558.

Kaiser, Robert et Heiko Prange. 2002. « A New Concept of Deepening European Integration? - The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-level Governance System », *European Integration online Papers*, vol. 6, n° 18.

Morales, Isidro. 2007. « The Politics of Energy Markets in North America: Challenges and Prospects for a Continental Partnership », dans Isabel Studer et Carol Wise, dir., *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration*, Washington, Brookings Institution Press, p. 211-231.

National Energy Policy Development Group. 2001. *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Washington, US Government Printing Office.

National Petroleum Council. 2007. *Hard Truths: Facing the Hard Truths about Energy, A comprehensive View to 2030 of Global Oil and Natural Gas*, Washington, National Petroleum Council.

Partenariat pour la sécurité et la prospérité. 2008. « Prosperity Working Groups », site Web [http://www.spp.gov/prosperity_working/index.asp?dName=prosperity_working#ew] (Consulté le 9 août 2010).

Peters, B. Guy et Jon Pierre. 2004. « Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? » dans Ian Bache et Matthew Flinders, dir., *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 75-92.

Pineau, Pierre-Olivier, Anil Hira et Karl Froschauer. 2004. « Measuring International Electricity Integration: A Comparative Study of the Power Systems Under the Nordic Council, MERCOSUR and ALENA », *Energy Policy*, vol. 32, n° 13, p. 1457-1475.

Plourde, André. 2005. « The Changing Nature of National and Continental Energy Markets », dans G. Bruce Doern, dir., *Canadian Energy Policy and the Struggle for Sustainable Development*, Toronto, University of Toronto Press, p. 51-82.

Rhinard, Mark. 2002. « The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System », *Governance*, vol. 15, n° 2, p. 183-210.

Scharpf, Fritz. 2006. « Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU », *Political Science Series*, n° 107, Vienne, Institute for Advanced Studies.

Shell International BV. 2008. *Shell Energy Scenarios to 2050*, La Haye, Shell International BV.

Slaughter, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.

Stewart, John (2003). « Making the Most of U.S.-Canada Energy Ties », *Foreign Service Journal*, décembre, p. 40-46.

Tait, Carrie. 2009. « Oil sands less dirty than thought: Alberta study finds », *National Post*, 23 juillet. (Consulté en ligne le 21 août 2009).

Tait, Carrie et Claudia Cattaneo. 2009. « Alaska Line Gets Big Boost », *Financial Post*, 12 juin. (Consulté en ligne le 19 juin 2009).

United States - Canada Power System Outage Task Force. 2004. Final Report on the August 14, 2003 Blackout in the United States and Canada: Causes and Recommendations. United States and Canada, April.

United States Energy Information Administration. 2008a. *Annual Energy Review 2007*, Washington, Government Printing Office.

United States Energy Information Administration. 2008b. « International Electricity Imports and Exports, Table 8.1 Electricity Overview, 1949-2007 », [<http://www.eia.doe.gov/emeu/international/electricitytrade.html>] (Consulté le 9 août 2010).

Van den Hoven, Adrian et Karl Froschauer. 2004. « Limiting Regional Electricity Sector Integration and Market Reform: The Cases of France in the EU and Canada in the NAFTA Region », *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 9, p. 1079-1103.

Williams, Mark. 2009. « Report: US Natural Gas Reserves Surge 35 Percent », *Associated Press*, 18 juin. (Consulté en ligne le 19 juin 2009).

1 Cet article a été traduit et reproduit avec la permission de Oxford University Press. Il a été publié initialement dans Monica Gattinger et Geoffrey Hale (dir.), 2010. *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.

2 J'adresse des remerciements particuliers à M. Glen Toner pour ses remarques pertinentes sur une version préliminaire de cet article présentée lors de l'atelier d'auteurs *Borders and Bridges* (octobre 2008, Université d'Ottawa). Je remercie également M. Geoffrey Hale et les réviseurs anonymes du livre *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America* (Toronto, Oxford University Press, 2010) pour leurs précieux commentaires. Le présent article s'appuie sur une étude plus vaste portant sur la légitimité démocratique dans les relations canado-américaines en matière de politiques, soutenue par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH). Pour une analyse plus approfondie du processus d'harmonisation des politiques énergétiques canadienne et américaine, veuillez consulter le chapitre de Monica Gattinger intitulé « Canada-United States Energy Relations: From Domestic to North American Energy Policies? » dans l'ouvrage *Policy: From Ideas to Implementation*, publié sous la direction de Glen Toner, Leslie A. Pal et Michael J. Prince (Montréal et Kingston, Les Presses universitaires McGill-Queen's, 2010, pp. 207-231).

3 Cet article examine les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité.

4 La distribution géographique de la population et des ressources énergétiques du Canada peut susciter des tensions entre les provinces consommatrices d'énergie, particulièrement les grands centres du Québec et de l'Ontario, et les provinces productrices (Doern et Gattinger, 2003) - traditionnellement, les provinces de l'Ouest, mais de plus en plus celles de la côte Est, où l'on exploite les ressources pétrolières marines.

5 Les tentatives périodiques, aux États-Unis, d'autoriser l'exploration et le forage dans la Réserve faunique nationale de l'Arctique (RFNA) constituent une exception durable aux relations généralement non conflictuelles entre le Canada et les É.-U. dans le secteur de l'énergie.

6 Le Canada et les États-Unis améliorent également leur collaboration en participant à des forums multilatéraux comme l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le groupe de travail sur l'énergie de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC).

7 De 2005 à 2008, le NAEWG a fonctionné sous l'égide du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

8 Pour approfondir la distinction entre les approches intergouvernementales et supranationales, voir Kaiser et Prange (2002).

9 Le NERC, une organisation de l'industrie de l'électricité, a élaboré et géré le cadre bilatéral de fiabilité depuis sa création en 1968, à la suite de la panne d'électricité majeure survenue en Ontario et dans le Nord-Est des États-Unis, en 1965. La plupart des entreprises publiques et des exploitants de réseaux du secteur de l'électricité au Canada sont membres de l'un des huit entités régionales du NERC, qui relie les producteurs d'électricité et les réseaux de

transport contigus. Jusqu'à récemment, le NERC avait établi des normes de fiabilité facultatives que les entités régionales adaptaient aux conditions de leurs régions respectives et demandaient à leurs membres de respecter. Comme cela est mentionné ci-dessous, les normes de fiabilité du NERC sont devenues obligatoires depuis ce temps.

10 Voir les perspectives mondiales en matière d'énergie selon l'Agence internationale de l'énergie (2007), le National Petroleum Council (2007) et Shell International BV (2008).

11 L'accent est mis ici sur le palier fédéral. Si on tenait aussi compte du niveau infranational, le renforcement de la légitimité démocratique deviendrait encore beaucoup plus complexe, étant donné le nombre d'entités infranationales, chacune ayant ses propres pratiques administratives dans les relations internationales en matière d'énergie.