Évaluation de l'Enveloppe des nouvelles possibilités

Rapport final
Le 18 juillet 2006

Environment Canada Environnement Canada

Canada

Étapes d'approbation du rapport

Démarrage du projet	Juin 2005
Achèvement de la phase de planification	Septembre 2005
Achèvement du rapport	26 mai 2006
Approbation du rapport par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE)	6 juillet 2006

Sigles utilisés dans le rapport

CEE	Comité d'examen externe
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CNCQA-CC	Comité national de coordination des questions atmosphériques en matière de changements climatiques
CT	Conseil du Trésor
CVAR	Cadre de vérification axé sur les risques
DGAER	Direction générale des affaires économiques et réglementaires
DUT	Défi d'une tonne
EC	Environnement Canada
ENP	Enveloppe des nouvelles possibilités
GES	Gaz à effet de serre
PE	Protocole d'entente
PNCC	Processus national sur les changements climatiques
PPEREA	Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage
RNCan	Ressources naturelles Canada
SCC	Secrétariat du changement climatique

Remerciements
L'Équipe du projet d'évaluation, qui réunissait Shelley Tice (Environnement Canada), Robert Tkaczyk (Environnement Canada) et Marc Bennett (Ressources naturelles Canada), sous la direction de Marie-Christine Tremblay (Environnement Canada), remercie toutes les personnes qui ont collaboré à ce projet, particulièrement celles qui se sont prêtées à des entrevues, les membres du comité d'évaluation et les cadres supérieurs de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, dont les idées et les commentaires ont joué un rôle décisif dans cette évaluation.

Préparé par la Division de l'évaluation d'Environnement Canada, Direction générale de la vérification et de l'évaluation.

Table des matières

RÉSUMÉ....1
1.0 INTRODUCTION....5
2.0 APERÇU DU PROGRAMME....6
2.1 Bref historique....6
2.2 Objectifs de l'ENP....8
2.3 Approche et public de l'ENP....9
2.4 Structure de gestion de l'ENP....10
3.0 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION....12
3.1 But et portée....12
3.2 Approche et méthodologie....12
4.0 ENJEUX DE L'ÉVALUATION ET CONSTATATIONS CONNEXES....13
4.1 Pertinence....13
4.2 Réussite....15
4.3 Conception et exécution....19
4.4 Rentabilité....20
5.0 CONCLUSION....22
6.0 LEÇONS APPRISES....23
7.0 RÉPONSE DE LA GESTION....26
Annexe 1 – Plans provinciaux et territoriaux de lutte contre les changements climatiques....28
Annexe 2 – Modèle logique de l'ENP....30
Annexe 3 – Enjeux et questions d'évaluation....31
Annexe 4 – Documents examinés....36
Annexe 5 – Liste des personnes interviewées....39
Annexe 6 – Questions et thèmes d'entrevue pour les représentants du gouvernement fédéral....40
Annexe 7 – Questions d'entrevue avec les représentants provinciaux et territoriaux....42
Annexe 8 – Sommaire des projets et financement par province/territoire....43

RÉSUMÉ

Tel que défini dans le Plan ministériel de vérification et d'évaluation de 2005-2006 à 2007-2008, une évaluation du programme de l'Enveloppe des nouvelles possibilités (ENP) a été réalisée[1]. Le principal objectif de cette évaluation sommative de l'ENP était d'examiner les leçons à tirer du programme de l'ENP en matière de collaboration fédérale, provinciale et territoriale relative aux changements climatiques. On a aussi cherché à examiner des défis plus généraux que doit relever le Ministère dans le domaine de la collaboration intergouvernementale reliée à l'environnement.

Ce rapport présente les constatations et les leçons tirées de l'évaluation sommative de l'ENP. On remarquera que le 13 avril 2006, le ministre des Ressources naturelles du Canada (RNCan), dans un communiqué de presse public intitulé « Mise en place d'un programme spécifiquement canadien », a confirmé la décision du gouvernement du Canada de modifier son approche à l'égard du programme de l'ENP.[2] C'est pourquoi nous ne formulons aucune recommandation quant au programme, si ce n'est de relever les leçons apprises susceptibles de s'appliquer à la conception de tout programme futur pertinent.

Grâce au versement de contributions financières fédérales aux gouvernements provinciaux et territoriaux, le programme de l'ENP visait à appuyer des projets ou programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) mesurables et rentables exécutés par les provinces et les territoires. Les réductions des émissions ainsi obtenues devaient contribuer à l'atteinte de la cible de Kyoto du Canada pour la première période d'engagement, de 2008 à 2012. Bien que le principal critère de financement ait été la rentabilité des initiatives de réduction des GES proposées, on a aussi tenu compte d'autres facteurs, y compris la portée de l'effet de levier, les avantages corrélatifs éventuels et l'équilibre régional.

L'évaluation a porté sur les quatre questions d'évaluation suivantes :

a. ***Pertinence :*** L'ENP répondait-elle à de réels besoins?
b. ***Réussite :*** L'ENP était-elle sur la bonne voie pour obtenir les résultats escomptés concernant la collaboration fédérale-provinciale-territoriale dans le domaine des changements climatiques et pour générer des réductions des émissions de GES « rentables »?
c. ***Conception et exécution :*** Dans quelle mesure l'ENP était-elle conçue et exécutée de la meilleure façon possible?

[1] Des évaluations de deux autres programmes de lutte contre les changements climatiques, à savoir le Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) et le Défi d'une tonne (DUT), ont aussi été réalisées. Les trois programmes relatifs aux changements climatiques ont été retenus à des fins d'évaluation en raison du rôle de premier plan qu'a joué Environnement Canada (EC) dans leur élaboration et leur mise en œuvre générales, de leur contribution à la poursuite par le Ministère de ses priorités plus générales, c'est-à-dire favoriser une collaboration intergouvernementale, permettre une saine prise de décisions et habiliter les citoyens à prendre des décisions éclairées et de la nécessité de répondre à des questions et des risques spécifiques aux programmes.

[2] Le communiqué de presse a indiqué qu'aucune activité nouvelle ne sera financée mais que les obligations existantes seront honorées. Le communiqué de presse a aussi indiqué que le programme de l'ENP s'achèvera en 2006-2007.

d. ***Rentabilité :*** Utilisait-on les moyens les plus appropriés et efficaces pour obtenir les résultats de l'ENP?

Conformément aux pratiques exemplaires, l'approche de l'évaluation a comporté le recours à de multiples voies d'enquête, notamment un examen des documents, des entrevues avec des répondants clés et une analyse des liens entre les propositions de projets et programmes à l'ENP et les plans d'action et stratégies provinciaux et territoriaux pertinents.

Voici les constatations sommaires de ce rapport, pour chacune des questions d'évaluation.

Pertinence

L'évaluation a constaté qu'un programme comme l'ENP était pertinent, puisqu'il offrait aux provinces et aux territoires l'occasion de jouer un rôle dans le domaine des changements climatiques. Plus particulièrement, l'ENP a été conçue pour reconnaître les compétences des provinces et des territoires dans des secteurs pertinents qui contribuent grandement aux changements climatiques et qui sont de leur compétence exclusive dans des sphères de réglementation importantes. La place accordée par l'ENP à l'utilisation possible d'instruments stratégiques différents, tels que l'adoption de nouvelles normes ou de nouveaux règlements, a encouragé les provinces et les territoires à mettre à profit leurs compétences, en plus d'offrir un domaine prometteur de collaboration fédérale-provinciale-territoriale en matière de changements climatiques. Près de la moitié des projets et programmes de l'ENP ont donné lieu à une certaine activité réglementaire et législative (p. ex. des modifications réglementaires pour accroître l'efficacité énergétique, des mesures de détermination des prix et d'encouragement).

On a aussi constaté que l'ENP avait fait preuve de souplesse pour répondre aux besoins et aux circonstances des provinces et des territoires dans le domaine des changements climatiques (p. ex. des approches distinctes utilisées pour lutter contre les changements climatiques, un financement et un engagement de tierces parties) et à l'égard de leurs capacités et possibilités respectives (structures économiques, taille des gouvernements, contraintes financières). Les données ont indiqué que la portée et l'ampleur des propositions de l'ENP variaient énormément d'un gouvernement à l'autre.

Réussite

L'ENP a plutôt bien réussi à favoriser la collaboration fédérale-provinciale-territoriale en matière de changements climatiques. Les provinces et les territoires ont manifesté un vif intérêt pour l'ENP. Le consensus général voulait que cela ait été une bonne idée et que le programme ait été compatible avec leurs activités courantes et prévues de lutte contre les changements climatiques. Les provinces et les territoires ont investi du temps et des efforts pour aider à façonner et à exécuter l'ENP. Le recours à l'ENP, pour ce qui est du nombre de projets et de programmes proposés et acceptés, a été plutôt bon et bien réparti sur le plan régional. On a toutefois relevé certaines préoccupations, attribuables en partie aux changements dans la politique relative aux changements climatiques concernant la nature et la portée de la future collaboration intergouvernementale en matière de changements climatiques.

On a aussi soulevé certaines préoccupations concernant l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de GES de l'ENP. En ce qui a trait à la mesure, l'évaluation a jugé difficile de déterminer si l'estimation des réductions annuelles des émissions durant la période

2008-2012 (environ 2 Mt) résultant des initiatives de l'ENP était réaliste (c.-à-d. les évaluations réalisées avant la mise en œuvre, l'absence de lignes directrices sur la quantification et la vérification des réductions/éliminations des émissions). L'évaluation a toutefois noté qu'étant donné les différences dans la portée et l'ampleur des propositions présentées à l'ENP, des mesures plus poussées se seraient heurtées à certains problèmes. Enfin, malgré l'accent mis sur des réductions des émissions à un faible coût à la tonne, on a obtenu un éventail plutôt large des coûts à la tonne. Le défi, dans l'application du critère du « faible coût à la tonne », les différences entre les projets et programmes ainsi que le financement supplémentaire fournit par des tierces parties ont été des facteurs d'explication clés de l'écart plutôt prononcé entre les coûts à la tonne obtenus.

Conception et exécution

L'ENP accordait une certaine souplesse concernant l'admissibilité des propositions et l'exécution des initiatives pour tenir compte des circonstances et des besoins provinciaux et territoriaux. Toutefois, cette souplesse a parfois rendu le processus de sélection confus. Bien qu'il y avait habituellement de bonnes raisons de ne pas approuver telle ou telle initiative (c.-à-d. celles qui n'étaient manifestement pas rentables), les raisons pour lesquelles un projet était approuvé et un autre était rejeté n'étaient pas toujours claires (p. ex. l'absence de définition précise du critère du faible coût à la tonne, la prise en considération du besoin de tenir compte d'autres facteurs tels que l'équilibre régional).

Certains problèmes de choix du moment et de coordination ont aussi empêché l'ENP d'atteindre ses résultats (p. ex. les délais serrés entre les cycles de l'ENP, la durée du processus d'examen des propositions et des présentations au Conseil du Trésor, les changements dans la politique relative aux changements climatiques, l'absence de lignes directrices claires sur la propriété des réductions d'émissions, la réalisation de seulement deux cycles de l'ENP).

Rentabilité

L'ENP a mis en œuvre des moyens appropriés et efficaces pour atteindre ses résultats. La participation financière (c.-à-d. la portée de l'effet de levier) de tierces parties, y compris le secteur privé, a été bien accueillie et a aidé à mettre en œuvre un certain nombre de projets. En outre, les initiatives comportant d'importants encouragements sur les plans de la réglementation et de la consommation devraient avoir des conséquences économiques durables et généralisées. L'évaluation a aussi constaté que même si l'utilisation d'un processus d'appel d'offres, plutôt que l'approche retenue par l'ENP, à savoir des demandes de propositions, aurait peut-être pu déboucher sur un éventail de coûts à la tonne plus faibles, la participation des provinces et des territoires aurait peut-être été plus faible puisqu'il n'y a généralement aucune garantie que les fonds seront attribués à des initiatives sur les territoires respectifs de chaque gouvernement.

Conclusions et leçons apprises

Compte tenu de ces constatations, l'évaluation a conclu que l'on devrait élaborer une approche pour mobiliser davantage les provinces et les territoires dans la lutte contre les changements climatiques. Bien que l'expérience de l'ENP donne à croire qu'il n'y a pas d'approche universelle qui convienne, il n'est pas évident qu'une approche fondée sur des demandes de propositions « non ciblées », telle que celle utilisée par l'ENP, soit la meilleure façon de répondre au besoin d'améliorer l'efficacité et d'alimenter toute future collaboration multipartite dans le domaine des changements climatiques. On pourrait envisager des options concernant une approche « nationale » mieux ciblée et coordonnée,

par exemple en cherchant à élaborer un ensemble de règlements ou d'encouragements pancanadiens plus cohérents concernant les changements climatiques et/ou en mettant l'accent sur des secteurs de projets d'intérêt commun. Ce dernier point pourrait aussi aider à simplifier certains problèmes de mesure des réductions des émissions.

L'évaluation a aussi conclu que bien qu'il soit largement reconnu que les provinces et les territoires peuvent aider le Canada à atteindre ses objectifs de réduction des émissions, il faut davantage de clarté concernant le partage des responsabilités. Plus particulièrement, on devrait examiner de plus près le fait que les provinces et les territoires ont adopté des approches différentes de la lutte contre les changements climatiques, et que le lien entre les activités de réduction des émissions qui en ont résulté et l'objectif national de réduction des émissions pour la période de Kyoto de 2008 à 2012 n'ait pas été clair. En outre, étant donné le rôle joué par les tierces parties, y compris le secteur privé, dans un certain nombre d'initiatives provinciales et territoriales de l'ENP, il faudrait accorder davantage d'attention aux questions relatives à la propriété des réductions des émissions. Cela sera important si les provinces et les territoires ainsi que des tierces parties continuent de se voir offrir, par le gouvernement fédéral, des possibilités (assorties d'une participation conjointe) comportant le financement des projets de réduction des émissions (p. ex. des programmes de type ENP) et des options qui leur permettent d'obtenir un rendement financier grâce à la réduction de leurs émissions (p. ex. échanges de droits d'émission).

Réponse de la gestion

Les apprentissages de cette évaluation seront pris en compte dans la conception de tout programme futur pertinent.

1.0 INTRODUCTION

La Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Environnement Canada (EC) a procédé à l'évaluation de trois programmes relatifs aux changements climatiques, à savoir le Défi d'une tonne (DUT), le Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage (PPEREA) et l'Enveloppe des nouvelles possibilités (ENP)[3]. Ces programmes s'inscrivent dans un ensemble plus général de programmes et d'initiatives de lutte contre les changements climatiques qu'a mis en œuvre le gouvernement du Canada, qui vont de la mise au point de technologies d'atténuation des gaz à effet de serre (GES) à l'échange de droits d'émission. Les trois programmes relatifs aux changements climatiques ont été retenus à des fins d'évaluation en raison du rôle de premier plan qu'a joué EC dans leur élaboration et leur mise en œuvre générales. En outre, afin que le Ministère atteigne un juste équilibre dans son travail d'évaluation et que celui-ci soit ciblé de manière stratégique, les trois programmes ont été choisis également en fonction de leur contribution à la poursuite par le Ministère de ses priorités plus générales, c'est-à-dire favoriser une collaboration intergouvernementale, permettre une saine prise de décisions et habiliter les citoyens à prendre des décisions éclairées. Ces derniers éléments jouent un rôle primordial pour aider le Ministère à mettre en place le Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement (CCDE)[4].

Bien que les trois programmes aient pour but de s'attaquer au problème des changements climatiques, les évaluations ont été réalisées séparément, compte tenu de leurs différences quant à leurs buts et exigences, à leur conception et à leur exécution, et aux publics cibles. On a toutefois porté une attention particulière à la conception générale des évaluations, comme en témoigne le choix des enjeux et des questions. Cette démarche a facilité le regroupement des constatations et des leçons apprises sous des thèmes généraux communs, notamment : l'activité de la mesure des gaz à effet de serre (GES) en est une qui est jeune et complexe, il y a un besoin pour un arrimage plus clair entre les instruments/approches utilisés et les résultats escomptés et qu'une certitude et une coordination d'ensemble est nécessaire au niveau de la mise en œuvre des initiatives. Il faut signaler que les conclusions de ces évaluations ne s'appliquent en aucun cas, du moins directement, à d'autres programmes, politiques et initiatives en matière de changements climatiques.

Ce document présente les constatations et les leçons apprises dans le cadre de l'évaluation sommative de l'ENP. L'évaluation de l'ENP permet de dégager certaines leçons sur la collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de changements climatiques. On remarquera que le 13 avril 2006, le ministre des Ressources naturelles, dans un communiqué de presse intitulé « Mise en place d'un programme spécifiquement canadien », a confirmé la décision du gouvernement du Canada d'adopter une démarche différente en ce qui concerne l'ENP. À la lumière de cette déclaration, aucune recommandation ne sera faite relativement au programme outre celle

[3] Ces trois évaluations figurent dans le Plan de vérification et d'évaluation 2005-2006 d'EC, qui a été approuvé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation d'EC (CMVE), le 15 juin 2005.

[4] Le CCDE vise à atteindre le niveau le plus élevé de qualité de l'environnement afin d'améliorer le bien-être des Canadiens, de préserver notre milieu naturel et de favoriser notre compétitivité à long terme. Les cinq piliers sur lesquels s'appuie ce cadre sont la prise de décisions, l'information, les sciences et la technologie, la promotion du rendement et l'application, et l'éducation.

de retenir les leçons apprises tirées des éléments probants de l'évaluation susceptibles de convenir à la conception de tout programme pertinent futur.

Un comité d'évaluation a été constitué pour appuyer le processus d'évaluation, du début à la fin. Ce comité était composé de fonctionnaires des divisions de l'évaluation ainsi que du programme de l'ENP d'EC et de Ressources naturelles Canada (RNCan).

2.0 APERÇU DU PROGRAMME

2.1 Bref historique

En décembre 2002, après quelque cinq années de consultations avec d'autres ordres de gouvernement et des intervenants, et à la suite de la publication du *Plan du Canada sur les changements climatiques*, le gouvernement du Canada a ratifié le Protocole de Kyoto[5]. Durant les cinq années qui ont précédé la décision relative à la ratification, on a mis en place un Processus national sur les changements climatiques (PNCC) qui a réuni tous les ordres de gouvernement et les intervenants pour s'attaquer au problème des changements climatiques dans un esprit de concertation et de collaboration. L'un des principaux buts du PNCC était la participation pleine et entière des gouvernements provinciaux et territoriaux, de concert avec le gouvernement fédéral, à l'application et à la gestion du Protocole[6].

En octobre 2000, le gouvernement a publié la *Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique*. Pour la première fois, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux formulaient officiellement une approche commune de la lutte contre le problème transsectoriel des changements climatiques. Cette approche, élaborée à titre de stratégie de gestion à risques partagés, s'articulait autour de cinq grands thèmes : accroître la sensibilisation et la compréhension; promouvoir le développement et l'innovation technologiques; les gouvernements donnent exemple; investir dans la connaissance et bâtir la fondation; encourager les mesures de réduction des émissions de GES.

En décembre 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux avaient mis en œuvre ou envisagé un total d'environ 665 politiques et mesures directement reliées aux

[5] Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques exige que le Canada réduise ses émissions de GES de 6 %, en moyenne, en deçà des niveaux de 1990 durant la première période d'engagement (2008-2012).

[6] Le PNCC, créé tout de suite après la négociation du Protocole de Kyoto en décembre 1997, a réuni un certain nombre d'experts techniques de partout au Canada et de représentants de tous les ordres de gouvernement autour d'une série de tables de concertation pour faire le point sur les options possibles de réduction des émissions canadiennes de GES ainsi que sur les implications de ces émissions, y compris leurs répercussions socioéconomiques et environnementales. On a constitué en tout 16 tables de concertation/groupes de travail issus de l'industrie, du milieu universitaire, d'organisations non gouvernementales et de gouvernements. Le processus, qui s'est achevé en 2000, a débouché sur plus de 200 recommandations visant à réduire les émissions de GES et à accroître la base de connaissances du Canada. Deux autres organismes de coordination, à savoir le Secrétariat des changements climatiques (SCC), formé en 1998, et le Comité national de coordination des questions atmosphériques en matière de changements climatiques (CNCQA-CC), ont aussi joué un rôle clé au cours de cette période. Ils ont entre autres souligné le besoin de coordination et de cohérence dans les approches fédérales-provinciales-territoriales des changements climatiques.

changements climatiques[7]. Ces efforts ainsi que bien d'autres ont culminé dans l'élaboration du *Plan,* en novembre 2002[8].

Le budget de février 2003 prévoyait 2 milliards de dollars pour appuyer la mise en œuvre du *Plan de 2002*. Plusieurs de ces mesures ont été annoncées en août 2003. Elles comprenaient notamment un investissement de 160 millions de dollars sur trois ans (2004-2005 à 2006-2007) dans l'ENP. L'ENP était la première initiative de lutte contre les changements climatiques de ce genre, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral offrait des contributions financières directes aux provinces et aux territoires qui souhaitaient collaborer avec lui dans l'exécution de nouveaux projets ou programmes rentables de réduction des émissions de GES, pour aider le Canada à atteindre sa cible de Kyoto.

Les initiatives relevant de l'ENP pouvaient compléter, sans pour autant répéter, des éléments connexes du *Plan de 2002* tels que les mesures hâtives, les initiatives en matière de technologie et d'innovation, les négociations avec les grands émetteurs finaux, et d'autres activités du gouvernement fédéral, des provinces et territoires, ou de tierces parties[9]. En outre, reconnaissant les circonstances particulières de chaque province et territoire, l'ENP était conçue de manière à correspondre avec les priorités et les besoins respectifs en offrant un certain degré de souplesse quant aux types de propositions admissibles au financement et à leur exécution.

À l'époque, plusieurs provinces et territoires avaient élaboré des plans d'action sur les changements climatiques, ou étaient en voie d'élaborer des stratégies pour atténuer les changements climatiques et réduire les émissions de GES[10]. À la fin du printemps 2003, le gouvernement fédéral a invité les provinces et les territoires à élaborer des protocoles d'entente (PE) bilatéraux portant sur la coopération en matière de changements climatiques. Ces PE avaient pour but de mobiliser les gouvernements provinciaux et territoriaux pour définir les domaines de coopération prioritaires entre le gouvernement du Canada et chaque province et territoire[11]. Il s'agissait d'accords de haut niveau sans

---

[7] Celles-ci sont présentées dans le *Recueil des mesures canadiennes : Agir pour contrer le changement climatique*.

[8] Parmi les exemples d'autres investissements, mentionnons le budget fédéral de février 1997, qui prévoyait 60 millions de dollars sur trois ans pour de nouvelles initiatives d'amélioration écoénergétique des immeubles et pour la promotion des systèmes d'énergie renouvelable. Le budget fédéral de 1998 attribuait 150 millions de dollars sur trois ans au Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) pour appuyer des mesures précoces de réduction des émissions de GES, pour sensibiliser le public et pour accroître la compréhension des impacts, des coûts et des bénéfices de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto et des options qui s'offraient au Canada. Le budget fédéral de 2000 a affecté 625 millions de dollars aux activités relatives aux changements climatiques, y compris le renouvellement du FACC, le Fonds d'habilitation municipal vert, le Fonds d'investissement municipal vert, Technologies du développement durable Canada et d'autres. En octobre 2000, faisant fond sur les résultats des tables de concertation/groupes de travail, le gouvernement du Canada a annoncé le *Plan d'action 2000*, un investissement de 500 millions de dollars sur cinq ans portant avant tout sur des mesures de réduction des émissions de GES.

[9] Cela s'est traduit par l'exigence de l'ENP voulant que les projets et les programmes s'ajoutent à ce qui existait déjà, c'est-à-dire qu'ils génèrent des réductions d'émission au-delà de celles : 1) attribuables aux activités existantes (et susmentionnées); ou 2) qui se seraient réalisées de toute façon sans l'initiative proposée.

[10] On trouvera à l'**annexe 1** une liste des stratégies et des plans d'action pertinents des provinces et des territoires, qui ont été élaborés ou qui sont en voie de l'être. Cette liste comprend aussi les initiatives de lutte contre les changements climatiques entreprises sous l'égide des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

[11] L'engagement pris par le gouvernement du Canada dans le discours du Trône de février 2004 signalait clairement son intention de travailler en partenariat avec les provinces et les territoires pour élaborer un plan

implications financières. Les programmes précis comportant des dispositions de financement devaient être négociés à une date ultérieure, sous forme d'annexes aux PE. Toutefois, il était entendu que ces PE n'étaient pas un préalable nécessaire pour avoir accès au financement fédéral relatif aux changements climatiques, y compris l'ENP, pas plus qu'ils ne devaient remplacer d'autres dispositions de coopération en vigueur ou futures[12].

En avril 2005, le gouvernement du Canada a lancé son nouveau plan sur les changements climatiques. Le *Projet vert : Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques* prévoyait la création d'un Fonds du partenariat étoffé. Le Fonds du partenariat voulait appuyer les accords gouvernementaux en partageant le coût de la mise au point de technologies et d'infrastructures qui importent aux deux ordres de gouvernement. Le Fonds axait ses investissements sur des projets majeurs de réduction des émissions de GES susceptibles de livrer la plus grande part de leurs réductions des émissions après 2012[13]. Toutefois, il était prévu d'accorder un certain financement à des projets réalisant des réductions au cours de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, de 2008 à 2012. Le Fonds du partenariat a englobé l'ENP, excluant le financement de futurs projets et programmes de type ENP. Environ les deux tiers du financement de l'ENP ont depuis été cédés au Fonds du partenariat.

Enfin, bien que le *Plan de 2002* et le *Projet vert* n'aient pas quantifié explicitement les réductions réalisables par l'entremise des initiatives provinciales et territoriales, les deux plans ont reconnu que les provinces et les territoires sont bien placés pour aider le Canada à atteindre son objectif national de réduction des émissions pour la période de Kyoto de 2008-2012.

2.2 Objectifs de l'ENP

Le principal objectif de l'ENP était d'appuyer des projets ou programmes de réduction des émissions de GES mesurables et rentables correspondant aux priorités et aux circonstances particulières de chaque gouvernement provincial ou territorial. Pour ce faire, on a versé des contributions financières et on a offert l'appui et l'expertise des programmes fédéraux, au besoin, aux initiatives de lutte contre les changements climatiques proposées par les provinces et les territoires. Les réductions des émissions ainsi obtenues devaient contribuer à l'atteinte de la cible de Kyoto du Canada pour la première période d'engagement, de 2008 à 2012. On s'attendait que le total des réductions des émissions

national équitable. On estimait que les PE favorisaient la poursuite de ce but. Les domaines de coopération possibles énumérés dans le PE type comprenaient l'efficacité énergétique et la gestion de l'énergie, les transports et les combustibles, l'énergie renouvelable, les impacts et l'adaptation, la sensibilisation du public, les puits et le piégeage, le captage et le stockage du CO_2, les lieux d'enfouissement et la gestion des déchets, le déploiement de technologies, la recherche et le développement, la coopération intergouvernementale, les normes et les règlements gouvernementaux, et la planification communautaire.

[12] Le Nunavut et l'Île-du-Prince-Édouard ont signé un PE en octobre et en novembre 2003, respectivement. Le Manitoba et l'Ontario ont signé leur PE en mars et en mai 2004, respectivement. Terre-Neuve-et-Labrador a signé son PE à l'automne 2004. Ces PE ont été signés par les ministères de l'Environnement et des Ressources naturelles, pour le gouvernement fédéral. Le *Projet vert* indique que d'autres PE seront élaborés et que ceux qui existent déjà seront améliorés.

[13] Les exemples de tels projets qui ont été présentés dans le *Projet vert* comprennent la technologie du charbon épuré, le pipeline de captage et de stockage du dioxyde de carbone, les usines d'éthanol cellulosique, les réseaux de transport d'électricité est-ouest et d'autres options reliées à l'élimination progressive des centrales électriques alimentées au charbon. Le *Projet vert* a aussi indiqué que le Fonds étudierait les possibilités d'intégrer de manière plus efficace le transport intermodal des marchandises.

de GES découlant des propositions financées par l'ENP atteigne de quatre à huit mégatonnes (Mt) par année durant cette période.

L'ENP a aussi été mise en place pour faire avancer les mesures et les plans provinciaux et territoriaux de lutte contre les changements climatiques, en plus de favoriser des synergies et une coordination entre les initiatives provinciales, territoriales et fédérales. À cet égard, on estimait que la place accordée par l'ENP à des solutions innovatrices, particulièrement à l'utilisation possible d'instruments stratégiques différents, tels que l'adoption de nouvelles normes ou de nouveaux règlements provinciaux, constituait un domaine de collaboration prometteur et propice à l'atteinte de l'objectif de rentabilité de l'ENP[14].

Bien que le principal critère de financement ait été la rentabilité des initiatives de réduction des GES proposées, on a aussi tenu compte : de la portée de l'effet de levier d'autres sources, y compris les contributions des provinces, des territoires et de tierces parties; des avantages corrélatifs envisagés sur les plans de l'environnement et de l'économie (p. ex. assainissement de l'air, innovation, développement économique); d'un juste équilibre régional quant à l'affectation des fonds; et de la proportion des réductions des émissions de GES survenant durant la première période d'engagement de Kyoto, de 2008 à 2012. En fait, ces considérations ont permis à l'ENP de mieux répondre aux priorités ou aux circonstances de chaque sphère de compétence.

2.3 Approche et public de l'ENP

L'ENP a publié des appels de propositions ou entamé des « cycles » qui invitaient les provinces et les territoires à présenter des propositions dans certains délais. Les propositions les plus conformes aux critères de l'ENP au cours de chacun des cycles ont été retenues à des fins de financement.

Le processus de l'ENP comportait les étapes suivantes :

1. Recevoir les propositions de projets/programmes des provinces et des territoires pour chaque « cycle » - l'ENP a réalisé deux cycles[15].
2. Faire évaluer la rentabilité de chaque proposition par un membre expert d'un comité d'examen externe (CEE) composé de tiers[16].
3. Évaluer les propositions en fonction d'autres considérations. Ce travail a été exécuté par l'Équipe stratégique mixte de RNCan/EC (présentée à la section 2.4). Pendant l'évaluation des propositions, les détails de chacune d'entre elles demeuraient confidentiels[17].
4. Préparer un programme de financement englobant les propositions recommandées (par les ministres de RNCan et d'EC) à des fins de présentation au Conseil du Trésor (CT) du gouvernement fédéral pour approbation finale, après quoi des accords de contribution décrivant en détail les modalités d'exécution des initiatives financées seraient élaborés avec les promoteurs choisis. Tout énoncé des

[14] Par exemple, l'adoption de normes ou de règlements atténuerait le besoin d'un financement de programme continu.

[15] Tel que mentionné précédemment, le Fonds du partenariat a englobé l'ENP, excluant toute présentation future au Conseil du Trésor portant sur l'ENP.

[16] La rentabilité des réductions de GES proposées était calculée à l'aide des Lignes directrices sur la rentabilité préparées par le programme de l'ENP.

[17] Les règles fédérales d'accès à l'information ne s'appliqueraient qu'une fois prises les décisions quant à l'affectation du financement.

incidences environnementales prescrit par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) devait être achevé avant qu'on puisse présenter les propositions au CT à des fins d'approbation.

5. Informer les personnes-ressources provinciales et territoriales de l'ENP dont les projets/programmes avaient été retenus à des fins de financement.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux avaient été désignés promoteurs principaux des propositions. Toutefois, ils pouvaient choisir de faire intervenir une tierce partie pour exécuter l'initiative. Le cas échéant, les fonds de l'ENP pouvaient être versés directement au partenaire tiers, sous réserve que ce soit le promoteur provincial ou territorial qui en fasse la demande. Les partenaires tiers pouvaient être des entreprises du secteur privé, des organisations non gouvernementales, des sociétés d'État ou tout autre partenaire désigné et endossé par les promoteurs provinciaux ou territoriaux.

On prévoyait que le financement de l'ENP ne couvre qu'une partie des coûts admissibles engagés dans l'exécution de l'initiative. Ces coûts devaient comprendre le coût des biens et services directement attribuable au projet ou programme et pouvait comporter une part raisonnable des dépenses administratives et des frais généraux (p. ex. salaires et avantages sociaux du personnel); les honoraires au titre des services professionnels, de scientifiques et de sous-traitants; et l'achat et l'installation d'équipements et de produits admissibles.

On s'attendait à ce que les provinces et les territoires participent au financement de leurs propositions, bien que cela n'était pas nécessaire. Les contributions des partenaires tiers aux coûts différentiels d'un programme ou d'un projet devaient être considérées comme équivalentes aux contributions des gouvernements provinciaux ou territoriaux. La contribution totale de l'ENP ne devait pas dépasser 50 % des coûts différentiels, bien qu'on pouvait prévoir une certaine souplesse à la lumière des considérations susmentionnées quant à l'admissibilité des projets/programmes. L'appui des gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre de l'ENP pouvait être financier ou en nature, ou encore prendre la forme d'une mesure complémentaire ou de contrepartie, telle que le renforcement d'un règlement ou l'adoption de codes plus rigoureux.

On s'attendait que le financement annuel de chaque initiative s'échelonne de 1 à 5 millions de dollars. Toutefois, là encore, l'ENP était assez souple pour faire place aux différentes tailles et portées des initiatives des divers gouvernements. Seuls les coûts des initiatives engagés au plus tard le 31 mars 2007 étaient admissibles au financement de l'ENP.

2.4 Structure de gestion de l'ENP

L'ENP a été conçue comme un programme conjoint de RNCan et d'EC. Un petit secrétariat de l'ENP servait de guichet unique et était chargé de toutes les fonctions administratives, y compris la coordination de l'examen et de l'approbation des propositions, et le suivi global du rendement de l'ENP et les rapports à ce sujet. Le secrétariat est hébergé à la Direction des politiques nationales de RNCan et comprend un personnel de trois fonctionnaires dont le salaire provient du budget de fonctionnement de l'ENP.

Un Comité d'examen externe (CEE) indépendant a été créé pour fournir des évaluations par des tiers de la rentabilité de chaque proposition admissible. Les membres du CEE (p. ex. des consultants, des professionnels à la retraite et des universitaires) devaient

posséder des compétences reconnues dans leur champ de compétence, des connaissances générales de la politique relative aux changements climatiques et des activités de réduction des GES, et une expérience de l'estimation du coût à la tonne[18]. Les membres du CEE étaient rémunérés pour chaque évaluation de proposition réalisée, et relevaient de l'Équipe stratégique mixte. Enfin, ils ne formulaient aucune recommandation quant au financement, et les résultats de leurs examens n'étaient qu'un des éléments utilisés dans le classement et le choix global des propositions.

On a aussi constitué une Équipe stratégique mixte RNCan/EC afin de fournir des orientations stratégiques à l'ENP et d'achever l'évaluation globale des propositions, en prenant en considération la rentabilité et d'autres considérations. L'Équipe était aussi chargée de recommander les initiatives qui méritaient le financement de l'ENP. Ces fonctions ont exigé deux fonctionnaires supplémentaires, un de RNCan et un d'EC, dont le salaire provenait aussi du budget de fonctionnement de l'ENP. Des fonctionnaires d'EC détachés à l'ENP venaient de la Direction générale des affaires économiques et réglementaires (selon l'ancienne structure d'EC)[19].

Les initiatives recommandées étaient présentées au ministre de l'Environnement et au ministre des Ressources naturelles à des fins d'examen et de décision. Une fois le financement de ces initiatives approuvé par le Conseil du Trésor, le secrétariat de l'ENP signalait aux provinces et aux territoires quels projets et programmes avaient été retenus. Les modalités du versement des fonds fédéraux devaient être détaillées dans les accords de contribution, qui devaient décrire les rôles et responsabilités de toutes les parties engagées dans la réalisation de l'initiative proposée[20].

Les ministères du gouvernement fédéral autres que RNCan ou EC pouvaient rédiger et administrer des accords de contribution avec des promoteurs choisis, lorsque les projets ou les programmes relevaient de leurs champs de compétence. Des accords de contribution sont actuellement gérés par les responsables de l'exécution des projets/programmes de l'ENP à RNCan, EC et Agriculture et Agroalimentaire Canada. RNCan gère actuellement 23 initiatives, EC en gère 4 et Agriculture et Agroalimentaire Canada, 2. Les initiatives sont réparties entre les ministères selon leurs compétences respectives.

Les exigences en matière de vérification et de présentation de rapports sur les réductions des émissions de GES ainsi que les autres objectifs propres à chaque projet ou programme doivent être précisés lors de la rédaction des accords de contribution. Les lignes directrices pour les propositions de l'ENP reconnaissaient à quel point il était difficile de déterminer avec certitude la propriété légale des réductions des émissions résultant des projets ou programmes financés. Elles proposaient néanmoins un principe de base selon

[18] Les membres du CEE devenaient inaptes à évaluer une proposition s'il y avait apparence de conflit d'intérêts (p. ex. ils ne pouvaient travailler à titre d'employés ou de contractuels pour un gouvernement provincial ou territorial ou une entreprise susceptible d'avoir un intérêt dans une proposition).

[19] Un comité d'examen interministériel du directeur général avait pour but de fournir une rétroaction ministérielle sur les évaluations collectives des projets et programmes ainsi que sur les recommandations en matière de financement. Bien que ce comité n'ait jamais officiellement vu le jour, on a sollicité de manière ponctuelle une participation au niveau du directeur général.

[20] Conformément aux règles du CT sur les subventions et contributions, pour recevoir des fonds dans le cadre de l'ENP, les bénéficiaires devaient établir un plan acceptable de surveillance et de présentation de l'information financière. Le gouvernement fédéral se réservait le droit de demander une vérification indépendante des états financiers des projets ou programmes recevant du financement de l'ENP.

lequel la propriété des réductions des émissions d'une partie donnée correspondrait à sa part du financement total. Les lignes directrices sur les propositions de l'ENP envisageaient la possibilité d'officialiser ce principe dans les accords de contribution.

3.0 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 But et portée

L'évaluation sommative de l'ENP s'est penchée sur les leçons à tirer du programme en ce qui a trait à la collaboration fédérale-provinciale-territoriale dans la lutte contre les changements climatiques. On s'est aussi efforcé de se pencher sur des défis plus généraux qu'a à relever le Ministère en matière de collaboration dans le domaine environnemental avec les provinces et les territoires.

On a examiné les quatre questions d'évaluation suivantes :

a. La ***pertinence :*** l'ENP a-t-elle répondu à des besoins réels?
b. La ***réussite :*** l'ENP est-elle sur la bonne voie pour obtenir les résultats escomptés concernant les relations et la collaboration fédérales-provinciales-territoriales dans le domaine des changements climatiques et des réductions des émissions de GES « rentables »? Ces résultats sont présentés dans le modèle logique de l'ENP, qu'on trouvera à l'**annexe 2**.
c. ***La conception et l'exécution :*** Dans quelle mesure l'ENP est-elle conçue et exécutée de la meilleure façon possible?
d. ***La rentabilité :*** Utilise-t-on les moyens les plus adéquats et efficaces possibles pour obtenir les résultats de l'ENP?

Les données nécessaires à cette évaluation ont été recueillies entre juillet 2005 et février 2006. Les questions précises portant sur chaque enjeu de l'évaluation sont présentées dans le plan d'évaluation de l'ENP. On en trouvera les détails à l'**annexe 3**.

3.2 Approche et méthodologie

Conformément aux pratiques exemplaires, l'évaluation a emprunté de multiples voies d'enquête, notamment :

Un examen des documents et des dossiers
On a examiné les documents de politique et de planification. On a notamment procédé à un examen de tous les plans d'action ou stratégies relatifs aux changements climatiques élaborés à l'échelon provincial et territorial. Une recension des écrits concernant les relations intergouvernementales a aussi été réalisée. On trouvera la liste complète de ces documents et dossiers à l'**annexe 4**.

Des entrevues avec des répondants clés
On a réalisé des entrevues avec des répondants clés, soit des fonctionnaires du gouvernement fédéral chargés de l'ENP, tant à EC qu'à RNCan. Toutes les entrevues ont été réalisées entre le 26 octobre 2005 et le 27 janvier 2006. On trouvera à l'**annexe 5** une liste des fonctionnaires du gouvernement fédéral qui ont été interviewés. L'**annexe 6** présente les questions d'entrevue et les thèmes utilisés pour faciliter la participation des

personnes interviewées.

On a aussi procédé à des entrevues avec des répondants clés dans les provinces et les territoires. Ces entrevues, réalisées du 8 au 16 décembre 2005, ont évalué la mesure dans laquelle l'ENP répond aux attentes ainsi que la satisfaction des provinces et des territoires à l'égard du programme. L'**annexe 7** présente les questions d'entrevue utilisées pour faciliter la participation des personnes interviewées.

En tout, on a interviewé des fonctionnaires de cinq provinces, qui avaient participé ou non à l'ENP[21]. Ces entrevues se sont déroulées surtout au niveau de la direction. Les entrevues comportaient des questions ouvertes, pour permettre aux répondants de détailler les raisons de leur satisfaction ou de leur insatisfaction face au programme, et de commenter les questions qui les intéressaient directement.

La Division de l'évaluation d'EC a communiqué au préalable, par courriel, avec toutes les personnes susceptibles d'être interviewées pour les aviser du but des entrevues et solliciter leur participation. Ce courriel renfermait aussi les questions d'entrevue, afin d'offrir un aperçu de ce qui serait visé par l'entrevue. Au besoin, un représentant de la Division de l'évaluation a communiqué avec les participants à l'entrevue par téléphone pour fixer un rendez-vous.[22]

4.0 ENJEUX DE L'ÉVALUATION ET CONSTATATIONS CONNEXES

Voici les constatations tirées des questions formulées pour évaluer les enjeux respectifs de l'évaluation[23].

4.1 Pertinence

L'évaluation a constaté que l'ENP était pertinente, puisqu'elle offrait aux provinces et aux territoires l'occasion de jouer un rôle clé dans le domaine des changements climatiques. L'ENP était suffisamment souple pour faire place aux besoins et aux circonstances des provinces et des territoires dans ce domaine. L'ENP répondait aussi au besoin de susciter davantage d'activités en matière de réglementation des changements climatiques.

Les changements climatiques sont un problème environnemental mondial et donc transfrontalier. Il faut que le gouvernement fédéral joue un rôle de leadership en mobilisant tous les intervenants canadiens, y compris les provinces et les territoires. Leur participation est capitale puisqu'ils ont compétence dans des secteurs qui sont largement

[21] On a communiqué de multiples fois avec toutes les provinces et avec les territoires pour fixer une entrevue.
[22] On a assuré les fonctionnaires des provinces interviewés que leurs commentaires seraient tenus confidentiels, c'est-à-dire que toute l'information recueillie par l'entremise des entrevues serait traitée comme strictement confidentielle et ne ferait l'objet d'aucune identification par client ou lieu.
[23] Voir les **annexes 3**, **6** et **7**.

responsables de l'augmentation des émissions des GES au Canada depuis 1990[24]. En outre, ils sont les seuls responsables des secteurs de réglementation tels que les codes du bâtiment, qui sont essentiels à l'amélioration de l'efficacité énergétique des immeubles résidentiels et commerciaux. Enfin, c'est d'eux que relèvent les municipalités du Canada. Une forte proportion des émissions de GES ainsi que les possibilités de les réduire sont associées directement ou indirectement aux milieux urbains[25]. À cet égard, la place faite par l'ENP à des solutions nouvelles et innovatrices, particulièrement l'utilisation possible d'instruments stratégiques différents, tels que l'adoption de nouvelles normes ou de nouveaux règlements, a permis aux provinces et aux territoires de mettre à profit leurs compétences en plus d'offrir un domaine prometteur de collaboration fédérale-provinciale-territoriale en matière de changements climatiques[26].

Au moment où l'ENP en était à l'étape de l'élaboration et de la mise en œuvre, les discussions se poursuivaient sur le besoin de transformer le système de réglementation du Canada. Plus particulièrement, en ce qui concerne les défis à relever par le système de réglementation du Canada, à savoir qu'il se doit d'être plus efficace, adapté, rentable, transparent et imputable envers les Canadiens, le rapport du Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente (septembre 2004) a recommandé un virage important dans les perspectives et les pratiques de réglementation au Canada. Il a insisté, entre autres, sur l'importance pour le gouvernement fédéral de prêcher par l'exemple. Une des critiques visait l'absence de coopération et de coordination entre les ministères du gouvernement fédéral eux-mêmes, et entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. L'ENP offrait un processus, quoique officieux, susceptible d'aider à façonner une conception et une activité réglementaire plus exhaustives en matière de changements climatiques dans les différentes sphères de compétences du Canada. En fait, les initiatives de l'ENP qui comportaient l'application de nouveaux codes provinciaux du bâtiment éconergétiques et la promotion de produits de consommation éconergétiques grâce à des encouragements illustrent ce point. Qui plus est, les personnes interviewées dans le cadre de cette évaluation s'entendaient sur l'importance et le besoin de susciter davantage d'activités dans ce domaine.

L'ENP a aussi pu faire place aux besoins et aux circonstances des provinces et des territoires concernant le dossier des changements climatiques. Tout d'abord, les changements climatiques imposent un virage fondamental dans notre façon de produire et d'utiliser l'énergie. Pour réussir, il faut que divers intervenants soient mobilisés, y compris les entreprises et les investisseurs du secteur privé. De tels intervenants ont été invités à participer à l'ENP. Bien que les provinces et les territoires aient été désignés comme principaux promoteurs des propositions, ils ont obtenu la souplesse de faire intervenir des partenaires tiers dans la réalisation des propositions. Les règles de l'ENP régissant les modalités de partage des coûts et l'octroi du financement de l'ENP témoignaient de l'importance de leur rôle. Une telle souplesse s'avérait également nécessaire à la lumière de la situation fiscale difficile des provinces et des territoires.

En outre, l'ENP a pu s'adapter aux diverses capacités et possibilités provinciales et territoriales dans leurs compétences respectives. Par exemple, les différences entre la

[24] Les provinces sont directement responsables de la gestion de la plupart des ressources naturelles du Canada, y compris le pétrole, le gaz naturel et le charbon. Elles ont aussi compétence en matière de gestion de l'électricité.

[25] Selon le *Projet vert*, les municipalités contrôlaient directement, en 1990, environ 38 Mt d'émissions de GES.

[26] On trouvera davantage de détails dans la section portant sur la réussite.

structure et la composition économiques des divers gouvernements sous-entendent des différences dans les possibilités de réduction des émissions. Entre autres, les provinces qui produisent beaucoup d'hydroélectricité seront moins enclines à proposer des projets de réduction des émissions de GES dans le secteur de l'électricité que celles qui dépendent surtout de centrales électriques alimentées au charbon. L'ENP a aussi dû faire place aux différences dans la taille des gouvernements. En fait, la portée et la taille des propositions présentées à l'ENP variaient énormément d'un gouvernement à l'autre. Les propositions de projets et de programmes recommandées par le Secrétariat de l'ENP à des fins d'approbation par le Conseil du Trésor, par exemple, variaient effectivement énormément quant à l'ampleur des réductions des émissions de GES escomptées. Plus précisément, les estimations annuelles de réduction des émissions de GES s'échelonnaient de 2 200 à 798 300 tonnes[27].

Les plans et stratégies différents que les provinces et les territoires ont mis en place pour lutter contre les changements climatiques constituent un deuxième exemple. Ceux-ci vont de l'établissement de cibles et de calendriers de réduction des émissions de GES à la préférence accordée aux avantages corrélatifs des initiatives de lutte contre les changements climatiques telles que le développement technologique et l'amélioration de la qualité de l'air. Les provinces et les territoires ont montré qu'il est possible de lutter contre les changements climatiques grâce à une grande variété de mesures différentes[28].

4.2 Réussite

L'ENP a plutôt bien réussi à favoriser la collaboration fédérale, provinciale et territoriale en matière de changements climatiques. L'atteinte de l'objectif de réduction rentable des émissions de GES par l'ENP soulève toutefois certaines préoccupations.

Participation à l'ENP

Comme l'ont indiqué les réponses d'un certain nombre de personnes interviewées et le fait que les conférences téléphoniques intergouvernementales, organisées par le secrétariat de l'ENP, aient été bien fréquentées, les provinces et les territoires étaient au courant de l'ENP. En fait, l'examen par l'évaluation des diverses approches utilisées pour informer les provinces et les territoires sur le programme de l'ENP et leur participation continue à sa mise en œuvre montrent aussi qu'ils étaient au courant de l'ENP. Les autres approches utilisées pour informer les provinces et les territoires, outre les conférences téléphoniques intergouvernementales, comprenaient des annonces de haut niveau, des réunions avec le personnel du secrétariat de l'ENP, une correspondance suivie par courriel et la création d'un site web de l'ENP[29].

---

[27] Comme il en sera question plus abondamment dans la section sur la réussite, la portée des propositions à l'ENP variait aussi d'un gouvernement à l'autre.

[28] Par exemple, le plan de l'Alberta mettait l'accent, entre autres, sur le développement technologique; le plan du Manitoba fixait une cible de réduction des émissions; le plan de l'Ontario privilégiait les liens entre les changements climatiques et la qualité de l'air.

[29] Le site web de l'ENP était accessible par l'entremise du site web du gouvernement du Canada sur les changements climatiques.

Les provinces et les territoires ont aussi manifesté un vif intérêt pour l'ENP. Ils ont participé activement à l'élaboration de l'approche générale de l'ENP et sont intervenus dans la rédaction des lignes directrices[30]. Conformément aux nombreux échanges de correspondance et ensuite aux réponses fournies lors des entrevues avec les répondants clés, c'est-à-dire les fonctionnaires des provinces, les provinces et les territoires ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'exécution de l'ENP. Par exemple, ils ont organisé diverses consultations interministérielles pour discuter de l'ENP, administré leurs propres appels de propositions et étudié la possibilité de faire participer des tiers au programme.

La participation à l'ENP a été plutôt bonne au cours des premier et deuxième cycles de l'ENP. En tout, 96 propositions de projets ont été présentées et celles-ci étaient bien réparties sur le plan régional (10 des 13 provinces et territoires ont présenté des propositions)[31]. Sur les 96 propositions, 29 projets et programmes ont été approuvés par les ministres du Conseil du Trésor[32]. Depuis, deux projets ont dû se retirer de l'ENP, ce qui a réduit à 27 le nombre de projets et programmes approuvés[33]. L'**annexe 8** présente un tableau sommaire de la répartition régionale et de la proportion de financement, par province et territoire, des 27 projets et programmes de l'ENP. Enfin, comme il en sera question dans la section sur la conception et l'exécution, on a soulevé certaines préoccupations concernant la mise en œuvre effective des projets. Plus particulièrement, un peu moins de la moitié des accords de contribution qui doivent être finalisés pour que les projets approuvés reçoivent du financement n'ont pas encore été signés (10 sur 27, en date du 5 avril 2006).

Domaines de programmes et de projets de l'ENP

Les différences entre les gouvernements sur les plans des capacités et des possibilités se reflètent dans la portée des projets et des programmes, qu'il s'agisse du coût ou des sphères d'activité[34]. Les domaines de projets et de programmes de l'ENP comprenaient la construction d'usines de biodiesel et d'installations de gaz d'enfouissement, des programmes de conversion de l'énergie, des programmes de transformation des marchés, des programmes d'encourager les consommateurs à opter pour l'efficacité énergétique et des modifications réglementaires. De nombreuses initiatives témoignaient des priorités des provinces et des territoires, et facilitaient la mise en œuvre de leurs plans ou stratégies

[30] Pour ce faire, on a organisé un certain nombre de conférences téléphoniques. La rétroaction par courriel après les conférences a aussi été intégrée aux lignes directrices.

[31] Le premier cycle de l'ENP (ENP1) a reçu 38 propositions, dont 10 ont reçu un financement totalisant 24 millions de dollars. Le deuxième cycle (ENP2) a reçu 71 propositions, dont 19 ont reçu du financement totalisant environ 30 millions de dollars. Il est à remarquer que le total de 96 projets tient compte de l'exclusion des 13 projets présentés au cours de l'ENP1 et qui ont été présentés à nouveau au cours de l'ENP2. Le Secrétariat de l'ENP a permis à des projets et des programmes qui n'avaient pas été approuvés au cours de l'ENP1 d'être présentés à nouveau à l'ENP2. Dans certains cas, l'ENP a offert de l'aide pour déterminer comment améliorer ces projets et programmes et les rendre plus conformes aux critères de l'ENP.

[32] Les 29 projets et programmes étaient ceux dont le secrétariat de l'ENP avait recommandé le financement aux ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles.

[33] Dans un cas, la province n'a pu verser le financement prévu à l'origine. Dans l'autre cas, le projet s'est heurté à des problèmes techniques.

[34] La question du coût des projets et des programmes sera détaillée dans les sections sur la conception et l'exécution et sur la rentabilité.

respectifs[35]. Dans une province, par exemple, le financement de l'ENP a engendré un programme d'encouragement à l'efficacité énergétique à l'échelle de la province.

Trois domaines de programmes (conversion énergétique, réglementation et encouragement des consommateurs à opter pour l'efficacité énergétique) étaient assez bien représentés, et cadraient bien avec les compétences des provinces et des territoires. Près de la moitié des 27 projets et programmes ont donné lieu à une certaine activité réglementaire et législative (p. ex. modifications réglementaires pour accroître l'efficacité énergétique, mesures de tarification et d'encouragement). Cela était motivé, dans de nombreux cas, par le besoin de veiller à ce que la population accueille favorablement les futurs règlements sur la réduction des émissions de GES. En plus de stimuler un certain nombre de changements transformateurs (p. ex. susciter une demande de la part des consommateurs pour davantage de produits éconergétiques, adopter graduellement des codes du bâtiment plus rigoureux), certains de ces programmes étaient aussi liés à leurs stratégies et plans d'action respectifs en matière de changements climatiques.

Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux

Dans l'ensemble, les provinces et les territoires se disent satisfaits de l'ENP. Le consensus général veut que cela ait été une bonne idée et que le programme ait été compatible avec leurs activités courantes et prévues de lutte contre les changements climatiques. Les sentiments sont toutefois partagés quant à savoir si l'ENP a amélioré la collaboration entre les divers gouvernements. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les provinces et les territoires ont effectivement investi du temps et des efforts pour aider à façonner et à exécuter l'ENP. Par contre, de nombreux accords de contribution sont négociés et signés par des tierces parties, y compris le secteur privé, ce qui laisse imprécise toute la question du rôle des provinces et des territoires dans l'effort national de réduction des émissions de GES. De plus, la décision de mettre un terme à l'ENP et de céder le solde du financement au Fonds du partenariat a créé une certaine incertitude chez les provinces et les territoires quant à la nature et à la portée d'une collaboration future en matière de changements climatiques entre les deux ordres de gouvernement.

Certaines incertitudes portent sur le rôle que joueront les projets et les programmes d'échelle plus petite et moyenne pour contrer les changements climatiques. En fait, le Fonds du partenariat du *Projet vert* était axé sur la mise en œuvre de projets à plus grande échelle. Qui plus est, le rôle précis que les provinces et les territoires pourraient jouer dans le cadre du Fonds pour le climat du *Projet vert*, un Fonds visant à occuper le créneau des projets à petite et moyenne échelles, n'était pas clair. Le Fonds pour le climat était un des principaux outils prévus dans le *Projet vert*. C'est un mécanisme axé sur le marché, visant à acheter, dans le cadre d'un processus concurrentiel, des crédits qui ont été attribués aux projets de réduction des émissions à petite et moyenne échelles admissibles[36]. L'évaluation du PPEREA, qui a aussi choisi ses projets par l'entremise d'un processus d'appel d'offres, a constaté que les provinces et les territoires étaient peu encouragés à

[35] Ces plans ou stratégies sur les changements climatiques étaient habituellement antérieurs à l'ENP.

[36] Le *Projet vert* a mentionné que le Fonds pour le climat vise aussi à procéder, en partenariat avec le secteur privé, à l'achat anticipé de réductions de grands projets stratégiques (c.-à-d. des projets qui auraient le potentiel de déboucher sur d'importantes émissions de GES dont le coût à la tonne, élevé au début, devrait diminuer à la longue).

participer officiellement à l'initiative (p. ex. en fournissant du financement) puisqu'il n'y avait aucune garantie que les projets choisis seraient réalisés sur leur propre territoire[37].

Enfin, l'avenir de la gouvernance de la collaboration fédérale-provinciale-territoriale dans le domaine des changements climatiques demeure quelque peu incertain. Bien que l'approche de l'ENP ait donné lieu à un nombre considérable de discussions bilatérales et multilatérales au niveau opérationnel entre les gouvernements, l'approche qu'a adopté le Fonds du partenariat semblait comporter une participation des niveaux supérieurs de l'Administration ainsi que des négociations bilatérales avec des intervenants clés des secteurs tant public que privé des provinces et territoires respectifs. Qui plus est, bien que le *Projet vert* ait fait allusion aux éventuelles synergies stratégiques et réglementaires entre les divers ordres de gouvernement, il ne proposait aucun mécanisme précis pour les explorer.

Réductions des émissions de GES

L'actuelle estimation des réductions annuelles des émissions de GES procurée par les 27 projets durant la période 2008-2012 est d'environ 2 Mt. Il s'agit de la seule estimation actuellement disponible et elle reflète les évaluations du Comité d'examen externe (CEE). Il est difficile de déterminer si cette estimation est réaliste ou non, étant donné que les estimations du CEE ont été réalisées avant la mise en œuvre des initiatives et parce que seulement 17 des 27 initiatives approuvées ont pour l'instant signé des accords de contribution.

Le peu de place accordée à la vérification de la mesure des réductions des émissions (rôles et responsabilités) et/ou à la propriété des réductions des émissions des GES ajoute à l'incertitude. Les accords de contribution de RNCan, par exemple, exigent que les bénéficiaires fournissent une estimation des réductions annuelles des émissions de GES dans le rapport final qu'ils doivent produire à la fin du projet. Ce rapport doit être présenté avant que l'ENP ne débloque les fonds retenus, soit 10 %. Dans les accords de contribution élaborés pour les projets gérés par EC, on exige explicitement que les promoteurs fournissent des estimations de réductions des émissions de GES. À la différence d'autres projets, les promoteurs des projets gérés par EC se sont montrés intéressés à vendre les réductions des émissions obtenues à d'autres sources. Si cela devait survenir, les promoteurs seraient tenus de rembourser le financement reçu dans le cadre de l'ENP. De toute évidence, l'évolution de la politique en matière de changements climatiques au cours des quelques dernières années a exercé une influence sur les négociations des accords de contribution. On estime que bon nombre des projets qui n'ont pas encore été signés sont retardés par les incertitudes entourant les questions relatives à la propriété des émissions.

Enfin, l'atteinte de l'objectif de réduction « rentable » des émissions de GES fixé par l'ENP pose problème si l'on ne sait trop ce qu'on entend par rentabilité. Cette question est détaillée dans les sections 4.3 et 4.4.

[37] Cette question sera détaillée dans la section sur la rentabilité.

4.3 Conception et exécution

Conformément aux objectifs d'exécution fixés dans les documents de planification de l'ENP, le programme prévoyait une certaine souplesse concernant l'admissibilité des propositions et l'exécution des initiatives pour tenir compte des circonstances, des priorités et des besoins particuliers de chaque province et territoire. Toutefois, les implications de cette souplesse soulèvent certaines préoccupations, particulièrement en ce qui a trait à la transparence du processus de sélection. Un certain nombre de problèmes de choix du moment et de coordination empêchent aussi l'ENP d'atteindre ses objectifs.

Souplesse

Le programme a fait preuve de souplesse, surtout en ce qui a trait à la grande variété de projets et de programmes admissibles, aux modalités de partage des coûts et aux modes de calcul de la rentabilité des réductions des émissions de GES. Tel que mentionné ci-dessus, les projets admissibles allaient des projets qui augmentaient l'offre de sources de combustibles de remplacement à des programmes de réglementation et d'encouragement dans le secteur de l'efficacité énergétique. Les modalités de partage des coûts ont été adaptées en fonction des circonstances particulières à chaque initiative, y compris la nature du projet ou du programme, la capacité de la province ou du territoire, et l'investissement de tierces parties.

Toutefois, cette souplesse a parfois rendu le processus de sélection confus. Il y avait habituellement de bonnes raisons de ne pas approuver telle ou telle initiative (p. ex. le coût à la tonne était de toute évidence élevé et/ou ces initiatives n'étaient pas directement liées à des réductions des émissions et/ou les frais d'administration constituaient une proportion déraisonnable du coût total et/ou les contributions autres que fédérales étaient insuffisantes). Il reste que les promoteurs ne savaient pas toujours clairement pourquoi un projet avait été approuvé et un autre rejeté. Certains ont soutenu que la définition de la rentabilité utilisée par l'ENP était arbitraire et qu'il existe diverses façons de définir ce concept. Cette situation a alimenté la confusion entourant le processus de sélection. Toutefois, l'absence de définition claire applicable à tous les cas est compréhensible et le calcul de la rentabilité ne visait qu'à éliminer les initiatives qui étaient manifestement non rentables même si elles auraient pu donner de bons résultats dans les autres domaines susmentionnés (p. ex. avantages corrélatifs potentiels, partie des réductions des émissions de GES survenant durant la première période d'engagement de Kyoto, de 2008 à 2012).

Le financement fourni par d'autres parties engagées dans des projets et programmes de l'ENP compliquait encore davantage l'évaluation de la rentabilité. Plus particulièrement, le coût pour l'ENP de chaque tonne de réduction des émissions s'échelonnait de 0,04 $ à 34,40 $ pour les initiatives approuvées. L'évaluation a constaté que la fourchette du coût à la tonne, une fois inclus le financement fourni par d'autres partenaires, était de 0,08 $ à 130 $ pour les mêmes initiatives[38]. Le fait que les modalités de partage des coûts aient varié considérablement d'une initiative à l'autre a eu des implications pour la rentabilité « réelle » des projets et programmes individuels. Comme l'indique l'annexe 8, la part du

[38] Ces chiffres sont tirés des annexes aux présentations au Conseil du Trésor pertinentes.

financement assumée par d'autres parties a été considérable dans le cas de certaines initiatives.

Choix du moment et coordination

On a aussi cerné certains problèmes de choix du moment et de coordination. À l'origine, l'ENP prévoyait organiser une série de « cycles », au cours desquels les provinces et les territoires pourraient présenter des propositions en fonction de certains délais. Le calendrier des cycles visait à tenir compte de la capacité des provinces et des territoires d'élaborer de nouvelles propositions. Toutefois, en bout de ligne, les deux cycles de l'ENP ont eu lieu à seulement trois mois d'intervalle[39]. Les fonctionnaires des ministères interviewés ont indiqué que la qualité des propositions avait souffert de ces délais serrés. Les preuves indiquent que s'il y avait eu un troisième cycle, la qualité des propositions aurait probablement été meilleure en ce qui a trait aux visées stratégiques et aux critères relatifs aux coûts. En fait, les personnes interviewées dans les ministères ont mentionné que les consultations et les communications bilatérales et multilatérales plus poussées après l'ENP1 avaient effectivement amélioré la qualité des propositions présentées à l'ENP2.

Une autre importante question relative au choix du moment concernait l'annonce des initiatives retenues. Les promoteurs n'ont pas su si leurs propositions avaient été approuvées avant six mois après la date limite de présentation des propositions à l'ENP1 et l'ENP2[40]. Dans une grande mesure, cela découlait de l'imposante quantité de propositions présentées et du temps nécessaire à leur examen et à leur évaluation à l'interne (par l'entremise de l'Équipe stratégique mixte RNCan/EC) et à l'externe (par l'entremise du Comité d'examen externe). Le fait que les propositions recommandées devaient être approuvées par les ministres du Conseil du Trésor, par l'entremise du processus de présentation au CT a été un autre facteur. De plus, l'évolution de la politique fédérale en matière de changements climatiques a aussi retardé l'approbation du processus. Fait intéressant, malgré ces retards, la plupart des promoteurs de l'ENP sont demeurés intéressés à négocier les accords de contribution relatifs à leur proposition[41].

4.4 Rentabilité

À la lumière des circonstances, l'ENP a mis en œuvre des moyens appropriés et efficaces pour atteindre ses résultats.

Tout d'abord, les partenaires tiers fournissent davantage de financement que les provinces et les territoires. Plus de la moitié des accords de contribution ont été signés ou seront

[39] Le premier cycle (ENP1) s'est déroulé en juillet 2004 et le deuxième (ENP2), en octobre 2004. Le secrétariat de l'ENP a reporté du 31 mai au 31 juillet la date limite pour les présentations à l'ENP1, en réponse aux préoccupations soulevées par de nombreux gouvernements qui craignaient de ne pas pouvoir préparer leurs propositions à temps pour recevoir du financement pour l'année financière 2004-2005.

[40] Les projets retenus pour l'ENP1 et l'ENP2 ont été annoncés respectivement en février et mai 2005 (après l'approbation par le Conseil du Trésor du gouvernement fédéral du financement pour chaque cycle).

[41] Outre l'évolution du contexte politique des changements climatiques, les facteurs invoqués pour expliquer d'autres retards tels que l'achèvement des accords de contribution comprennent, par exemple, la définition des rôles appropriés des parties respectives engagées dans les projets, l'attente des résultats des évaluations environnementales nécessaires, etc.

signés par une tierce partie plutôt que par une province ou un territoire. Une telle participation financière a été bien accueillie, compte tenu de la situation financière serrée de nombreux gouvernements provinciaux et territoriaux. En outre, les initiatives qui ne comportent aucune participation d'une tierce partie sont des programmes offrant d'importants encouragements sur les plans de la réglementation et de la consommation (pour les immeubles et l'équipement), qui devraient avoir des conséquences économiques durables et généralisées (p. ex. faciliter l'acceptation par les consommateurs et les producteurs de règlements sur l'environnement, stimuler à la fois l'offre et la demande de produits plus éconergétiques, etc.). On a relevé un consensus général chez les fonctionnaires du gouvernement fédéral et les représentants des provinces quant à l'importance de ces conséquences.

Deuxièmement, le nombre de cycles devait dépendre à l'origine de la rapidité de l'épuisement des fonds de l'ENP, qui lui-même dépendrait du nombre de propositions et de l'ampleur des besoins de financement présentés au cours de chaque cycle. On a accepté en tout 29 propositions représentant un engagement financier de près de 54 millions de dollars sur une enveloppe de 160 millions[42]. Selon les entrevues avec les fonctionnaires ministériels et les représentants provinciaux de l'ENP, s'il y avait eu davantage de cycles, il est probable que les provinces et les territoires auraient déployé plus d'efforts pour exécuter l'ENP (p. ex. administration des appels de propositions, réunions interministérielles). En outre, les leçons tirées de l'ENP1 et l'ENP2 auraient pu servir à améliorer la qualité, l'orientation stratégique et la rentabilité des projets et programmes proposés.

Troisièmement, malgré l'accent mis sur les projets et programmes de réduction des émissions de GES comportant un faible coût à la tonne, les défis susmentionnés concernant l'application du critère de « rentabilité » de l'ENP, conjugués au besoin de tenir compte d'autres facteurs tels que l'équilibre régional, aident à expliquer l'éventail plutôt large du coût à la tonne obtenu (0,04 $ - 34,40 $ pour le seul financement fédéral et de 0,08 $ - 130 $ pour le financement total des projets et programmes). Cela témoigne aussi des différences entre les capacités et les possibilités des provinces et des territoires concernant la réduction des émissions de GES. En fait, certains des projets et programmes moins rentables ont été choisis pour satisfaire à l'objectif du programme de l'ENP en matière d'équilibre régional. Par contre, l'éventail de coûts à la tonne résultant du PPEREA, une initiative d'apprentissage axée sur le marché, est de 1,70 $ - 18,71 $[43]. L'évaluation du PPEREA a constaté que l'utilisation d'un processus d'appel d'offres, malgré les défis qu'il suscite sur le plan de la mise en œuvre (c.-à-d. le PPEREA visait aussi à atteindre ses objectifs en matière d'apprentissage technique dans le domaine de la mesure de la réduction des émissions de GES), aide à expliquer pourquoi le PPEREA a été comparativement plus rentable que d'autres programmes mis en œuvre au même

[42] Deux projets s'étant retirés de l'ENP, les autres 27 projets représentent un niveau de financement d'environ 49 millions de dollars.

[43] Le PPEREA avait pour objectif, entre autres, d'encourager des mesures immédiates pour réaliser des réductions des émissions de GES dans certains domaines stratégiques (c.-à-d. le captage et la combustion des gaz d'enfouissement, l'énergie renouvelable, le piégeage du carbone biologique, et le captage et le stockage géologique du CO_2). Pour ce faire, le gouvernement fédéral a acheté, par l'entremise d'un mécanisme d'enchères, des réductions des émissions de GES vérifiées de projets admissibles à un prix fixe à la tonne et pour la période 2003-2007. Conformément au processus d'appel d'offres, la fourchette de 1,70 $ à 18,71 $ représente les offres retenues présentées par des promoteurs de projets individuels.

moment, y compris l'ENP[44]. La comparaison sert à expliquer que les chances de produire des projets à un plus faible coût à la tonne par l'entremise d'un processus d'appel d'offres sont, par définition, plus fortes étant donné qu'on ne se heurte pas à l'existence d'autres critères de sélection tels que l'équilibre régional, comme dans le cas de l'ENP.

Enfin, la comparaison entre le PPEREA et le programme de l'ENP devrait toutefois reconnaître qu'à la différence de l'ENP, le PPEREA n'a pas réussi à susciter un financement par des partenaires tiers, y compris des provinces et des territoires. Comme les projets retenus ont été jugés en fonction du coût le plus faible à la tonne, par l'entremise d'un processus d'appel d'offres, l'évaluation du PPEREA a constaté que les provinces et les territoires avaient peu d'intérêt à verser du financement puisque rien ne garantissait que les fonds seraient consacrés à des projets sur leur propre territoire. Par conséquent, une approche axée sur le marché n'aurait pas été une solution raisonnable, particulièrement compte tenu du besoin de favoriser une meilleure collaboration fédérale-provinciale-territoriale dans le domaine des changements climatiques.

5.0 CONCLUSION

La présente évaluation a constaté que le programme de l'ENP était pertinent puisqu'il offrait aux provinces et aux territoires l'occasion de jouer un rôle dans le domaine des changements climatiques. La place accordée par l'ENP à des solutions nouvelles et innovatrices, particulièrement l'utilisation possible de différents instruments stratégiques tels que l'adoption de nouvelles normes ou de nouveaux règlements, a permis aux provinces et aux territoires de mettre à profit leurs compétences, en plus de servir de domaine prometteur pour la collaboration fédérale-provinciale-territoriale en matière de changements climatiques. Près de la moitié des projets et programmes ont donné lieu à une certaine activité réglementaire et législative (p. ex. modifications aux règlements pour accroître l'efficacité énergétique, mesures de tarification et d'encouragement).

L'ENP a aussi fait preuve d'assez de souplesse pour répondre aux besoins et aux circonstances des provinces et des territoires dans le domaine des changements climatiques. Plus précisément, l'ENP a fait preuve de souplesse quant à l'admissibilité des propositions et à l'exécution des initiatives. Cette souplesse s'est toutefois faite au prix de la transparence du processus de sélection (c.-à-d. ambiguïté de la définition par l'ENP des réductions rentables de réduction de GES) et de la poursuite de l'objectif de réduction rentable des émissions de GES par l'ENP. En bout de ligne, la fourchette de coûts « réels » par tonne, c'est-à-dire celle qui tient compte de toutes les sources de financement, a été plutôt large.

Les provinces et les territoires ont manifesté un vif intérêt pour l'ENP. Ils ont investi du temps et des efforts pour aider à façonner et à exécuter l'ENP. D'une part, ils ont participé activement à l'élaboration de l'approche générale de l'ENP et ont commenté les versions provisoires des lignes directrices. Pour aider à exécuter l'ENP, ils ont aussi organisé, sur leur propre territoire, diverses consultations interministérielles pour discuter de l'ENP, ont

[44] Bien que la somme dépensée par le PPEREA, c'est-à-dire environ 12 millions de dollars pour obtenir une réduction totale d'environ 2 Mt d'ici 2007, soit comparable à ce qu'a réalisé l'ENP, la comparaison entre l'ENP et le PPEREA met l'accent sur le coût à la tonne réel des projets. Comme le PPEREA n'avait pas de cible de réduction des émissions comme telle, il serait déraisonnable de comparer ce dernier avec l'ENP, qui devait rendre des comptes en fonction d'une cible de réduction des émissions. Bon nombre des projets des deux initiatives avaient une portée semblable (quant au potentiel de réduction des émissions des projets individuels).

administré leurs propres appels d'offres et étudié la possibilité d'une participation de tierces parties au programme.

Il reste qu'un certain nombre de problèmes concernant le choix du moment et la coordination ont entravé la poursuite des objectifs de l'ENP. Les principaux problèmes quant au choix du moment comprenaient le temps nécessaire pour examiner les propositions, des délais serrés entre les deux cycles de l'ENP et le processus de présentation au Conseil du Trésor. L'évaluation a constaté que s'il y avait eu un troisième cycle, auquel on n'a pas procédé en raison de la cession du solde des fonds de l'ENP au Fonds du partenariat du *Projet vert*, la qualité des propositions se serait probablement améliorée en ce qui a trait aux visées stratégiques et aux critères relatifs aux coûts.

Il est difficile de déterminer si oui ou non les estimations de réduction des émissions de GES résultant de la mise en œuvre des initiatives de l'ENP sont réalistes étant donné que les évaluations connexes ont été réalisées avant la mise en œuvre effective des initiatives et parce que seulement 17 des 27 initiatives approuvées ont signé des accords de contribution pour l'instant. Le fait que les lignes directrices de l'ENP n'aient pas mis l'accent sur la vérification de la mesure des réductions des émissions (rôles et responsabilités) et/ou sur la propriété des réductions des émissions de GES ajoute toutefois à l'incertitude. Là encore, l'évolution de la politique sur les changements climatiques au cours des quelques dernières années a exercé une influence sur la négociation des accords de contribution. On estime que bon nombre des projets qui n'ont pas encore été signés sont retardés en raison des incertitudes entourant les questions relatives à la propriété des émissions.

Enfin, compte tenu des circonstances, l'ENP a eu recours à des moyens appropriés et efficaces pour atteindre ses objectifs. La participation financière de tierces parties a été bien accueillie compte tenu de la situation financière difficile de nombreux gouvernements provinciaux et territoriaux. Qui plus est, les initiatives auxquelles des tierces parties ne participent pas sont des programmes comportant d'importants encouragements sur le plan de la réglementation et de la consommation, qui devraient avoir des conséquences économiques durables et généralisées. Malgré l'accent mis sur les réductions des émissions de GES à un faible prix à la tonne, les difficultés d'application du critère de « rentabilité » de l'ENP conjuguées au besoin de tenir compte d'autres facteurs tels que l'équilibre régional aident à expliquer l'importance de l'écart plutôt prononcé entre les coûts à la tonne obtenus. En fait, cette large fourchette témoigne aussi des différences entre les capacités, les possibilités et les besoins des provinces concernant les réductions des émissions de GES. La comparaison réalisée par l'évaluation entre la fourchette des coûts à la tonne du PPEREA, axé sur le marché, et de l'ENP illustre qu'il y a plus de chances de recevoir des propositions de projets offrant un faible coût à la tonne par l'entremise d'un processus d'appel d'offres qui, habituellement, n'est pas entravé par d'autres critères de sélection tels que l'équilibre régional.

6.0 LEÇONS APPRISES

Tel que mentionné dans l'introduction de ce rapport, le 13 avril 2006, le ministre de RNCan, dans un communiqué de presse intitulé « Mise en place d'un programme spécifiquement canadien », confirmait la décision du gouvernement du Canada d'adopter

une démarche différente relativement au programme de l'ENP.[45] Conséquemment, aucune recommandation n'est proposée concernant le programme outre celle de retenir les leçons apprises tirées des éléments probants de l'évaluation susceptibles de convenir à la conception de tout programme pertinent futur.

Leçon 1 - Une approche pour mobiliser davantage les provinces et les territoires dans la lutte contre les changements climatiques devrait être élaborée. Plus particulièrement, cette approche devrait exploiter la possibilité d'interventions pancanadiennes relativement aux mesures réglementaires et aux encouragements ainsi qu'aux projets qui tiennent compte des circonstances et des possibilités des provinces et des territoires. Cela rendrait plus efficace toute future collaboration multipartite et l'alimenterait.

L'expérience de l'ENP donne à croire qu'il n'y a pas d'approche universelle qui convienne à la diversité des besoins et des circonstances des provinces et des territoires. Les provinces et les territoires n'ont pas tous les mêmes capacités et les mêmes possibilités de réduire les émissions de GES. C'est ce qu'on a pu constater par le type de projets et de programmes présentés au secrétariat de l'ENP par les divers gouvernements. Cette évaluation a constaté des variations dans la taille, la nature et la portée des programmes et des projets. L'évaluation a aussi constaté que l'ENP avait suscité des activités réglementaires ainsi que des encouragements dans les provinces et les territoires. En fait, l'ENP a été conçue pour reconnaître les compétences des provinces et des territoires dans des secteurs qui contribuent grandement aux changements climatiques, et leur responsabilité pleine et entière dans des sphères de réglementation qui peuvent jouer un rôle clé pour améliorer l'efficacité énergétique.

Actuellement, la politique en matière de changements climatiques ne semble toutefois pas reconnaître cette situation. On accorde peu d'attention au rôle que peuvent jouer les provinces et les territoires pour encourager des projets de réduction des émissions de GES à petite et moyenne échelles. Plus particulièrement, on ne sait trop comment le recours au proposé Fonds pour le climat, axé sur le marché et qui vise à intégrer de tels projets, pourrait répondre aux besoins précis de chaque province et territoire. Rien ne garantit que, par l'entremise d'un processus d'appel d'offres, les fonds seront consacrés à des projets sur leur propre territoire. Enfin, bien que le *Projet vert* ait fait allusion à d'éventuelles synergies, sur le plan des politiques et de la réglementation, entre les divers ordres de gouvernement, il n'existe actuellement aucune tentative concertée d'explorer cette possibilité.

Il n'est pas évident que l'approche de l'ENP, fondée sur des appels d'offres « non ciblées », soit la meilleure façon de répondre au besoin d'une collaboration plus poussée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour élaborer un ensemble cohérent de règlements et de politiques de lutte contre les changements climatiques. En fait, bien que près de la moitié des 27 projets et programmes aient suscité une certaine activité réglementaire et législative, les autres initiatives de l'ENP ne portaient pas avant tout sur cette question. Qui plus est, l'évaluation a constaté que bien que l'ENP ait fait preuve d'une certaine souplesse pour répondre aux besoins et aux circonstances des

[45] À noter encore que le communiqué de presse a indiqué qu'aucune activité nouvelle ne sera financée mais que les obligations existantes seront honorées. Le communiqué de presse a aussi indiqué que le programme de l'ENP s'achèvera en 2006-2007.

provinces et des territoires, cette souplesse s'est faite aux dépens de la rentabilité, dans la mesure où d'autres facteurs ont été pris en considération dans les décisions relatives au financement.

On pourrait améliorer de beaucoup la collaboration multipartite si l'on envisageait une approche « nationale » plus ciblée. En prenant comme exemples les initiatives de l'ENP, on pourrait envisager des domaines de programmes plus précis (p. ex. des règlements sur l'efficacité énergétique des équipements et des immeubles) en recourant à des appels de propositions officiels ou à un organisme de discussion intergouvernemental.

Leçon 2 - Bien qu'il ait été largement reconnu que les initiatives des provinces et des territoires offrent de multiples possibilités d'aider le Canada à atteindre son objectif national de réduction des émissions pour la période de Kyoto de 2008-2012 et au-delà, il faut préciser plus clairement comment les responsabilités seront partagées advenant une collaboration multipartite.

Bien que le *Plan de 2002* et le *Projet vert* n'aient pas quantifié explicitement les réductions à réaliser par l'entremise des initiatives provinciales et territoriales, les deux plans ont reconnu que les provinces et les territoires offrent des possibilités importantes d'aider le Canada à atteindre son objectif national de réduction des émissions pour la période de Kyoto 2008-2012. Les provinces et les territoires ont toutefois des points de vue différents, comme l'indiquent leurs plans d'action et autres stratégies respectifs de lutte contre les changements climatiques, sur leurs rôles à l'égard des changements climatiques en général et plus particulièrement dans la poursuite de l'objectif de réduction des émissions de Kyoto. Bien que certains mettent l'accent sur la réduction des émissions de GES, d'autres privilégient la transformation des marchés, qui pourrait être associée aux mesures de réduction des GES. Mais le lien entre ces activités et l'objectif national de réduction des émissions pour la période de Kyoto 2008-2012 n'était pas clair.

L'évaluation a constaté que la quantification et la vérification des réductions des émissions ainsi que la détermination de leur propriété et les implications sur le plan du financement reçu de l'ENP n'ont pas été une considération clé lors de la conception du programme ou dans son exécution. Les lignes directrices de l'ENP à cet égard demeurent plutôt sommaires. L'approche adoptée par l'ENP à l'égard des provinces et des territoires était, en bout de ligne, davantage axée sur les moyens de réduire les émissions (c.-à-d. s'assurer que celles-ci soient rentables). En outre, le fait que les projets et les programmes pouvaient avoir une taille, une nature et une portée différentes aurait soulevé de nombreux problèmes sur le plan de la mesure. À cet égard, l'évaluation du PPEREA a indiqué que la quantification et la vérification des réductions des émissions fondées sur les projets est un domaine complexe où l'on commence à peine à élaborer des méthodologies utiles. Bien que certaines des initiatives de l'ENP puissent se prêter plus facilement à de telles pratiques, elles ne sont pas toujours limpides (programmes de réglementation ou fondés sur des encouragements).

Enfin, l'évaluation a constaté que l'élaboration des autres initiatives de lutte contre les changements climatiques annoncées dans le *Projet vert* a exercé une influence sur la question de la « propriété » des réductions. À cet égard, la clarification du partage des responsabilités dans la poursuite de toute cible nationale de réductions des émissions devrait accorder une attention particulière aux rôles respectifs tant des gouvernements

provinciaux et territoriaux que du secteur privé. Cela sera particulièrement important si les deux entités continuent de se voir offrir des possibilités, par le gouvernement fédéral, comportant à la fois un financement fédéral pour réduire leurs émissions de GES (p. ex. programmes analogues à l'ENP) et des mécanismes qui leur permettent d'obtenir un rendement financier grâce à la réduction de leurs émissions (p. ex. des initiatives proposées telles le Système de compensations du Canada et Fonds pour le climat, échanges de droits d'émission).

7.0 RÉPONSE DE LA GESTION

Les apprentissages de cette évaluation seront pris en compte dans la conception de tout programme futur pertinent.

ANNEXES

Annexe 1 – Plans provinciaux et territoriaux de lutte contre les changements climatiques[46]

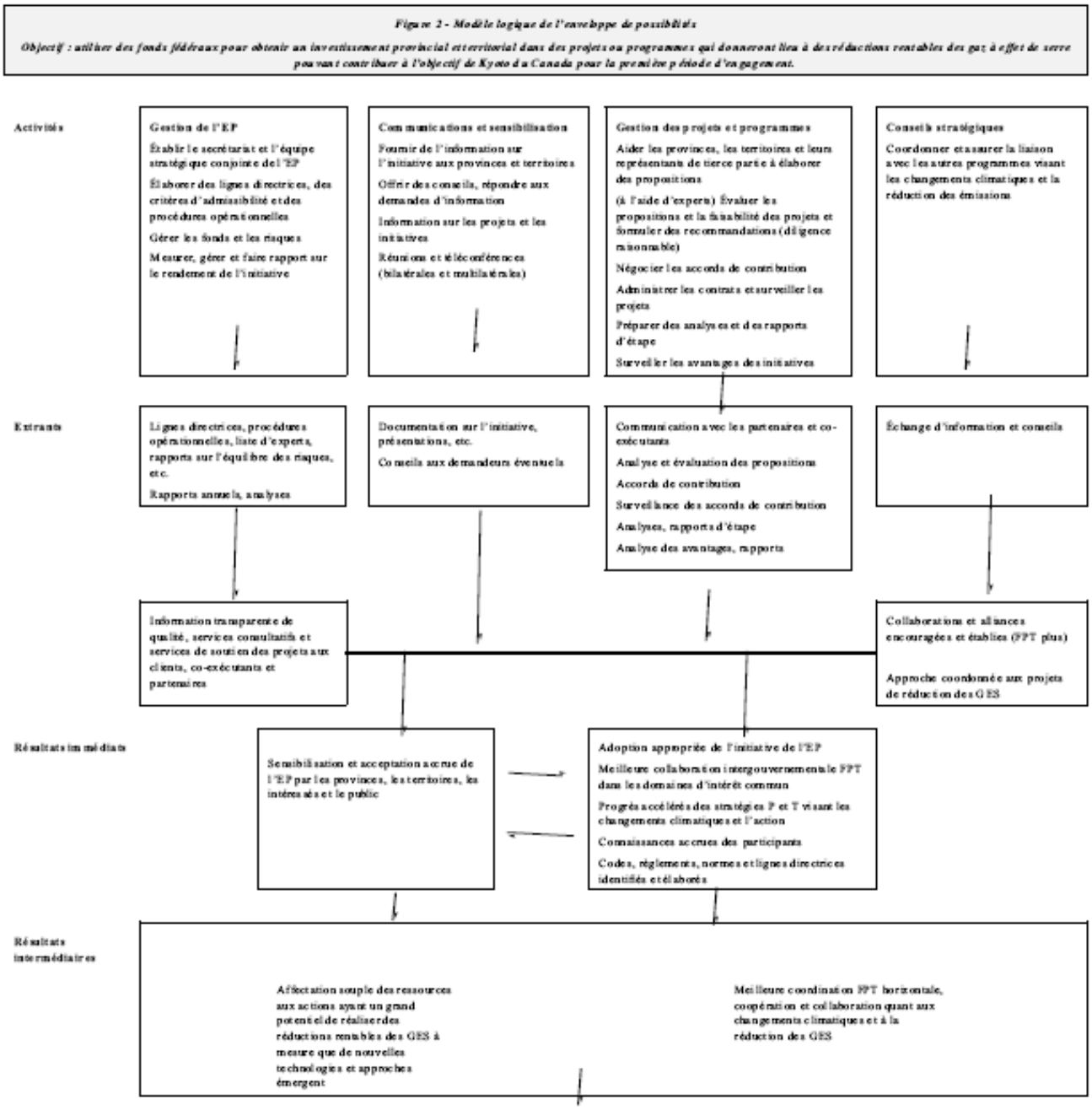
PROVINCE/ TERRITOIRE	PLAN CC	ANNÉE	DATE EN VIGUEUR	MINISTÈRE RESPON-SABLE	SITE WEB
ALBERTA	- Taking Action – Albertans and Climate Change	Octobre 2002	**2002 – PRÉSENT**	Alberta Environment	http://www3.gov.ab.ca/env/climate/index.html
COLOMBIE-BRITANNIQUE	- B.C. Climate Change Business Plan - Weather, Climate and the Future: B.C.'s Plan	2000/01 – 2002/03 Décembre 2004	**2004 – PRÉSENT**	Ministère de l'Environne-ment	http://wlapwww.gov.bc.ca/air/climate/index.html
MANITOBA	- Kyoto and Beyond: Manitoba's Climate Change Action Plan	2002	**2002 – PRÉSENT**	Énergie, Science et Technologie Manitoba	http://www.gov.mb.ca/est/climatechange/index.html
NOUVEAU-BRUNSWICK	- **AUCUN** - Document de discussion : Le Nouveau-Brunswick et le changement climatique	Janvier 2003	**AUCUN**	Énergie	http://www.gnb.ca/0085/Climate_Change/Climate-f.asp
TERRE-NEUVE	- Climate Change Action Plan 2005	2005	**2005 – PRÉSENT**	Environnement et conservation	http://www.env.gov.nl.ca/env/
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	- NWT Greenhouse Gas Strategy - NWT Framework for Action 2005-2008	Mars 2001 Juin 2005	**2005 – PRÉSENT**	Environnement et Ressources naturelles	http://www.enr.gov.nt.ca/
NOUVELLE-ÉCOSSE	- **AUCUN** - Nova Scotia's Energy Strategy: Part VI – Climate Change	2001	**AUCUN**	Énergie	http://www.gov.ns.ca/energy/AbsPage.aspx?siteid=1&lang=1&id=6
NUNAVUT	- **AUCUN**		**AUCUN**		
ONTARIO	- La qualité de l'air et le changement climatique : Le temps des solutions	Septembre 2001	**PLAN EXPIRÉ**	Environnement et Énergie	http://www.ene.gov.on.ca/programs/4143f.pdf
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	- Curbing Climate Change: PEI Climate Change First Business Plan:	Septembre 2001	**PLAN EXPIRÉ**	Pêches, Aquaculture et Environnement	http://www.gov.pe.ca/infopei/index.php3?number=13761

[46] Le plan d'action 2006-2012 de lutte contre les changements climatiques du gouvernment du Québec, rendu public le 15 juin 2006 et intitulé Le Québec et les changements climatiques – Un défi pour l'avenir, n'a pas été inclus dans le présent annexe puisqu'il a été rendu public après la période de rassemblage des données pour cette évaluation, soit entre juillet 2005 et février 2006.

PROVINCE/ TERRITOIRE	PLAN CC	ANNÉE	DATE EN VIGUEUR	MINISTÈRE RESPON-SABLE	SITE WEB
	Years 2000/1, 2001/2, 2002/3 - Energy Framework and Renewable Energy Strategy - Report: A Climate Change Strategy for PEI	Juin 2004 Avril 2005		Environnement, Énergie et Forêt Assemblée législative de l'Î.-P.-É.	http://www.gov.pe.ca/enveng/index.php3 http://www.assembly.pe.ca/reports/2-2-62climate.pdf
QUÉBEC	- Plan du Québec sur les changements climatiques : 2000-2002	2000	**PLAN EXPIRÉ**	Développement durable, Environnement et Parcs	http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/agir_ensemble/index.htm
SASKATCHEWAN	- **AUCUN** - Making it Work: A Saskatchewan Perspective on Climate Change Policy	Octobre 2002	**AUCUN**	Saskatchewan Environment	http://www.se.gov.sk.ca/environment/climatechange/
YUKON	- **AUCUN** - An Inventory of Climate Change Initiatives	2001	**AUCUN**	Environnement	http://www.environmentyukon.gov.yk.ca/epa/climate.html

AUTRE	PLAN CC	ANNÉE	DATE EN VIGUEUR	RESPONSA-BLE	SITE WEB
Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada	- Plan d'action sur les changements climatiques 2001	Août 2001	**2001-PRÉSENT**	Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada	http://www.scics.gc.ca/PDF/850084011_F.PDF

Annexe 2 – Modèle logique de l'ENP[47]



[47] Ce modèle logique est tiré du CGRR de l'ENP.

Annexe 3 – Enjeux et questions d'évaluation[48]

Enjeu d'évaluation : Pertinence

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données
Enjeu d'évaluation : PERTINENCE Le programme a-t-il répondu à des besoins réels?		
1. Existe-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement fédéral dans ce domaine de programmes/cette activité?	▪ Présence d'autres encouragements à la réduction des émissions de GES au palier fédéral ▪ Présence d'autres encouragements à la réduction des émissions de GES aux paliers provincial et territorial (P/T) ▪ Présence d'autres modalités de collaboration dans d'autres sphères environnementales (entre EC et les P/T) ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents des plans fédéraux sur les changements climatiques ▪ <u>Entrevue avec le Conseil des changements climatiques (I3)</u> ▪ Examen des documents des plans sur les changements climatiques des P/T ▪ <u>Examen des documents fédéraux relatifs à d'autres modalités de collaboration dans d'autres sphères environnementales</u> ▪ Recension des écrits (relations intergouvernementales F/P/T) ▪ <u>Entrevue avec le Conseil des changements climatiques (I3)</u> ▪ *Entrevues internes* ▪ *Entrevues externes*

Enjeu d'évaluation : Réussite

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données
Enjeu d'évaluation : RÉUSSITE L'ENP a-t-elle obtenu les résultats escomptés?		
2a. Plus grande prise de	▪ Approches utilisées pour	▪ Examen du dossier des

[48] Les enjeux et les questions d'évaluation sont tirés du tableau 1 du Opportunities Envelope Evaluation Plan, septembre 2005. Les modifications nécessaires apportées à ce tableau au cours de l'évaluation (p. ex. pour mieux tenir compte des sources d'information pertinentes, des disponibilités, des réalités du programme) sont indiquées comme suit :

- l'*italique* indique qu'on a ajouté une question d'évaluation et/ou un indicateur et/ou une source de données;
- le <u>souligné</u> indique que la question d'évaluation et/ou l'indicateur et/ou la source de données n'a pas été posé et/ou utilisé.

conscience/acceptation de l'ENP par les clients cibles, les intervenants et la population	rejoindre les P/T potentiels ▪ N^{bre} de contacts ▪ *Réponses des entrevues*	demandes ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Entrevue avec des représentants des P/T
2b. Recours suffisant (participation) au programme	▪ *N^{bre} de propositions des P/T* ▪ *N^{bre} de propositions acceptées* ▪ *N^{bre} de propositions acceptées par P/T* ▪ *N^{bre} d'AC signés/non signés* ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des propositions *et des accords de contribution signés/non signés* ▪ *Entrevues internes*
2c. Collaboration multipartite améliorée (fédérale-provinciale-territoriale) dans des domaines d'intérêt commun	▪ N^{bre} de partenariats/ententes de collaboration sur les changements climatiques avant l'ENP c. nombre de partenariats/ententes de collaboration sur les changements climatiques à la suite de l'ENP ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ <u>Examen des documents des ententes de collaboration et des dossiers des programmes avant et après l'ENP</u> ▪ *Entrevues externes*
2d. Progrès accéléré concernant les stratégies et les plans d'action provinciaux et territoriaux sur les changements climatiques	▪ Impact de l'ENP sur les plans P/T sur les changements climatiques (n^{bre} de changements et mise en œuvre) ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents des plans sur les changements climatiques des P/T ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Entrevue avec des représentants des P/T
3. Y a-t-il des indices de réalisation précoce de réductions mesurables des GES?	▪ Présence de stratégies de mesure et de données ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents des stratégies de mesure et des données ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ *Accords de contribution*

		▪ *Entrevues externes*
4. Y a-t-il eu des résultats imprévus? Le cas échéant, qu'a-t-on fait? *I1Q. Différences entre l'ENP et le Fonds du partenariat*	▪ Présence de résultats imprévus ▪ *Réponses des entrevues* ▪ Mesures prises par la direction	▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Examen des comptes rendus des réunions de planification, de la correspondance ▪ *Entrevues externes* ▪ *Projet vert : Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques*

Enjeu d'évaluation : Rentabilité

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données
Enjeu d'évaluation : RENTABILITÉ Utilise-t-on les moyens les plus pertinents et efficaces pour atteindre des résultats?		
5. Le mécanisme de partage des coûts utilisé par l'ENP est-il efficace (en ce qui a trait à la création d'ententes de collaboration)? *I1Q10. Croyez-vous que l'ENP est mise en œuvre de manière rentable?*	▪ Modalités de collaboration prévues c. réalisées ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents de la présentation au CT sur le FACC ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ *Entrevues externes*
6. Le mécanisme de partage des coûts utilisé par l'ENP est-il efficace comparativement à ceux utilisés par d'autres partenariats entre EC et les P/T (pour obtenir des résultats en matière d'environnement)?	▪ Efficacité relative du mécanisme de partage des coûts de l'ENP ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Étude de cas ▪ Examen des documents d'autres ententes de collaboration du gouvernement fédéral dans d'autres sphères environnementales ▪ Examen des documents sur les coûts à la tonne estimatifs pour chaque projet ▪ Examen des rapports du CEE pour chaque proposition ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Entrevue avec des représentants des P/T

Enjeu d'évaluation : Conception et exécution

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données
Enjeu d'évaluation : CONCEPTION ET EXÉCUTION Le programme est-il conçu et exécuté de la meilleure façon possible?		
7. Dans quelle mesure le programme a-t-il été mis en œuvre tel que conçu? *I1Q. Croyez-vous que l'ENP est mise en œuvre de manière efficace?*	▪ Mesures adoptées par rapport à la conception planifiée du programme ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents du CGRR, du CVAR, de la présentation au CT sur le FACC, des rapports d'étape, etc. ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ *Entrevues externes* ▪ Entrevue avec le Conseil des changements climatiques
8. Comment l'ENP a-t-elle approché les P/T?	▪ Approches utilisées par l'ENP ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des documents des propositions, des soumissions ▪ Examen de la documentation des approches ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ *Entrevues externes*
9. À quel point le processus du programme a-t-il fait preuve de flexibilité (questions de choix du moment, exigences, critères d'admissibilité, etc.)?	▪ Rigueur du processus du programme ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Établissement des correspondances du processus de l'ENP ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Examen des dossiers de correspondance (rétroaction des requérants) ▪ Entrevue avec le Conseil des changements climatiques ▪ *Entrevues externes*

Questions d'évaluation	Indicateurs	Sources de données
10. Les provinces et les territoires sont-ils satisfaits du programme?	▪ Niveau de satisfaction ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Entrevue avec des représentants des P/T ▪ Examen des dossiers de correspondance (rétroaction des P/T)

11. Quelles sont les répercussions prévues du programme sur les tierces parties (c.-à-d. secteur privé et/ou bénévole)?	▪ Répercussions prévues sur les tierces parties (création d'emplois, collaborations supplémentaires, avantages économiques, participation financière, potentiel de réduction des GES) ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Entrevue avec des représentants des P/T ▪ Examen des données concernant les répercussions sur les tierces parties ▪ Examen des documents des propositions ▪ *Accords de contribution*
12. A-t-on clairement énoncé les responsabilités de rendre compte de l'ENP et des coexécutants/ partenaires?	▪ Présence de conditions dans les accords de contribution ▪ Présence des rôles et responsabilités de chaque partenaire (à chaque étape) ▪ *Réponses des entrevues*	▪ Examen des conditions des accords de contribution et/ou du gabarit de l'accord de contribution ▪ Examen des lignes directrices pour les propositions de l'ENP ▪ Entrevue avec la direction du programme de l'ENP, la direction du bureau des CC et la direction de la DGAER ▪ Entrevue avec des représentants des P/T

Annexe 4 – Documents examinés

QE n°	Titre du document	Date (si connue)	Classification (p. ex. secret)	Présentation (p. ex. copie imprimée, électronique)
1	**Plans fédéraux sur les changements climatiques et autres**			
	Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un plan pour honorer notre engagement de Kyoto	13 avril 2005	Public	Disponible en ligne à : http://climatechange.gc.ca/engagements_kyoto/default.asp
	Impacts et adaptation liés aux changements climatiques : Perspective canadienne	2004	Public	Disponible en ligne à : http://adaptation.nrcan.gc.ca/perspective/toc_f.asp
	Plan du Canada sur les changements climatiques	21 novembre 2002	Public	Disponible en ligne à : http://www.climatechange.gc.ca/francais/publications/plan_du_canada/plan/index.html
	Document de discussion sur la contribution du Canada à la lutte contre les changements climatiques	2002	Public	Disponible en ligne à : http://www.climatechange.gc.ca/francais/publications/canadascontribution/Report051402/frenchbook.pdf
	Gouvernement du Canada : Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique	n.d.	Public	Disponible en ligne à : http://www.climatechange.gc.ca/francais/publications/ap2000/Action_Plan_2000_fr.pdf
1,2	**Plans sur les changements climatiques et autres des P-T**			
	Alberta - Albertans and Climate Change: Taking Action	Octobre 2002	Public	Disponible en ligne à : http://www3.gov.ab.ca/env/climate/docs/takingaction.pdf
	C.-B. – Weather, Climate and the Future: B.C.'s Plan	Décembre 2004	Public	Disponible en ligne à : http://www.env.gov.bc.ca/air/climate/cc_plan/pdfs/bc_climatechange_plan.pdf
	Manitoba – Kyoto and Beyond: A Plan of Action to Meet and Exceed Manitoba's Kyoto Targets	2002	Public	Disponible en ligne à : http://www.gov.mb.ca/est/climatechange/pdfs/final-mccap-sep-16-02.pdf
	Nouveau-Brunswick – Document de discussion : Le Nouveau-Brunswick et le changement climatique	Janvier 2003	Public	Disponible en ligne à : http://www.gnb.ca/0085/Climate_Change/ClimateChange(Frnch).pdf
	Terre-Neuve-et-Labrador - Climate Change Action Plan 2005	Juillet 2005	Public	Disponible en ligne à : http://www.env.gov.nl.ca/env/Env/policy%20and%20planning/climatechangereport/climatechangeplanfinal.pdf
	T.N.-O. - Greenhouse Gas Strategy	Mars 2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.enr.gov.nt.ca/eps/pdf/nwt_greenhouse_gas_strategy.pdf

	Nouvelle-Écosse – Energy Strategy Part VI – Seizing the Opportunity	2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.gov.ns.ca/energy/AbsPage.aspx?id=1391&siteid=1&lang=1
	Ontario – Air Quality and Climate Change: Moving Forward	Septembre 2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.ene.gov.on.ca/programs/4143e.pdf
	I.-P.-É. – Curbing Climate Change: PEI Climate Change First Business Plan – Years 2000/01, 2001/02, 2002/03	Septembre 2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.gov.pe.ca/photos/original/fae_climatepei.pdf
	I.-P.-É. - Special Committee on Climate Change: A Climate Change Strategy for Prince Edward Island	Avril 2005	Public	Disponible en ligne à : http://www.assembly.pe.ca/reports/2-2-62climate.pdf
	Québec– Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques	2000	Public	Disponible en ligne à : http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/plan-action.pdf
	Saskatchewan – Making it Work: A Saskatchewan Perspective on Climate Change Policy	Octobre 2002	Public	Disponible en ligne à : http://www.se.gov.sk.ca/environment/climatechange/KyotoPositionPaper.pdf
	Yukon – An Inventory of Yukon Climate Change Initiatives	Février 2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.environmentyukon.gov.yk.ca/pdf/initiatives.pdf
	Gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre/Premiers ministres de l'Est du Canada – Plan d'action sur le changement climatique 2001	Août 2001	Public	Disponible en ligne à : http://www.scics.gc.ca/pdf/850084011_f.pdf
1	**Recension des écrits**			
	David Suzuki Foundation – All Over the Map	Octobre 2005	Public	Disponible en ligne à : http://www.davidsuzuki.org/files/climate/Ontario/All_Over_the_Map.pdf
	Mackay, William – Canadian Federalism and the Environment: The Literature	Automne 2004	Public	Disponible en ligne à : http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3970/is_200410/ai_n9461233/print
	Paehlke, Robert – Spatial Proportionality: Right-Sizing Environmental Decision-Making.	2001	Public	Parson, Edward A. Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations. Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 73-123.
	Smith, Heather A. – Canadian Federalism and International Environmental Policy Making: The Case of Climate Change [Working Paper 1998(5)].	1998	Public	Smith, Heather A. Canadian Federalism and International Environmental Policy Making: The Case of Climate Change [Working Paper 1998(5)]. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations (Queen's University), 1998.
	Documents du programme de l'ENP			
2	Dossier des demandes de renseignements		Interne	Copie électronique
2,8,11	Propositions (96)		Interne	Copie électronique

3	Stratégies de mesure et données		Interne	Copie électronique
5,7	Présentations au CT sur le FACC (3)		Secret	Copie électronique
6	Coût à la tonne estimatif pour chaque projet		Interne	Copie électronique
6	Rapports du CEE sur chaque proposition (80)		Interne	Copie électronique
7	CGRR ENP	Janvier 2005	Interne	Copie électronique
7	CVAR ENP	Janvier 2005	Interne	Copie électronique
7	Rapports d'étape		Interne	Copie électronique
8	Documentation des approches utilisées par l'ENP		Interne	Copie électronique
12	Accords de contribution		Interne	Copie électronique
12	Gabarit des accords de contribution		Interne	Copie électronique
12	ENP : Lignes directrices pour les propositions		Interne	Copie électronique

Annexe 5 – Liste des personnes interviewées

Personne interviewée	Poste
EC – Personnel de la DGAER	
1. Peter Sol	Directeur, AER, DGAER
2. Steve Blight	Ancien gestionnaire de programme du PPEREA pour les P et C de la DGAER
Fonds du partenariat d'EC, personnel du bureau des changements climatiques	
3. Robert Arnot	Conseiller principal en politiques, Politiques et coordination, BCC – Fonds du partenariat (région de l'Ouest)
4.Dean Stinson O'Gorman	Gestionnaire, Système de compensations
5. Alex Manson	Directeur général, Politique nationale de lutte contre les CC, Direction générale de la politique stratégique, EC
RNCan – Personnel du secrétariat de l'ENP	
6. Louise Métivier	Ancienne gestionnaire de l'ENP au secrétariat de l'ENP à RNCan
7. Don Cunningham et	Conseiller principal en politiques au secrétariat de l'ENP
8. Linda Bradley	agente au secrétariat de l'ENP
Partenaires/intervenants de l'extérieur – provinces-territoires [cinq entrevues réalisées avec des répondants clés]	

Annexe 6 – Questions et thèmes d'entrevue pour les représentants du gouvernement fédéral

Questions d'entrevue pour le personnel du programme d'EC/RNCan

QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL :

1. Quelle expérience avez-vous de l'ENP? Quels domaines de l'ENP vous sont-ils les plus familiers ou vous touchent-ils le plus?
2. Quelle expérience avez-vous des autres ententes de partenariat entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires dans la réalisation de réductions d'émissions de GES et dans d'autres secteurs?
3. Comment comprenez-vous la raison d'être de l'ENP (ce qu'elle entend réaliser)?

QUESTIONS PRÉCISES :

Enjeu d'évaluation - Réussite

4. Dans l'ensemble, quels progrès a-t-on accomplis, à votre avis, pour respecter l'intention de l'ENP?
5. Quel a été le niveau de collaboration en matière de changements climatiques entre les deux ordres de gouvernement avant la mise en œuvre de l'ENP?
6. Y a-t-il eu une meilleure collaboration intergouvernementale entre le fédéral, les provinces et les territoires depuis la mise en place de l'ENP?
7. A-t-on réalisé des progrès concernant les stratégies relatives au plan sur les changements climatiques et aux plans d'action des provinces et des territoires à la suite de l'ENP?
8. Y a-t-il des indices d'une atteinte précoce de réductions mesurables de GES?
    a. Quelles stratégies de mesure sont en place pour calculer et surveiller les réductions des GES?
    b. Quelles données a-t-on saisies à ce jour?
9. Y a-t-il eu des résultats inattendus? Si oui, quelles en ont été les conséquences?

Enjeu d'évaluation – Rentabilité

10. Croyez-vous que l'ENP est mise en œuvre de manière rentable?
11. Comment est-on parvenu au partage des coûts entre les deux ordres de gouvernement (c.-à-d. le cofinancement à 50-50)?
12. Est-ce que d'autres ententes de collaboration entre les deux ordres de gouvernement ont eu une influence sur les modalités de financement de l'ENP?

Enjeu d'évaluation – Conception et exécution

13. Quelle approche a été utilisée pour rejoindre les partenaires éventuels?
14. Dans quelle mesure le programme a-t-il été mis en œuvre tel que conçu?
15. Croyez-vous que la mise en œuvre de l'ENP soit gérée de manière efficace?
16. Quelle a été la souplesse du programme (c.-à-d. questions de choix du moment, exigences, critères d'admissibilité)?
17. A-t-on reçu une rétroaction de la part des P/T ou concernant l'ensemble du processus? Croyez-vous que les P/T sont satisfaits de l'ENP?
18. Comment a-t-on déterminé les obligations de rendre des comptes avec les partenaires?
19. Dans l'ensemble, dans quelle mesure l'exécution de l'ENP a-t-elle été réussie?

Thèmes pour l'entrevue stratégique avec la haute direction[49]

- Leçons tirées de l'ENP dans le domaine des ententes de partenariat/collaboration entre le gouvernement fédéral et les P/T en matière de changements climatiques
- Le rôle du programme du DUT dans l'appui au Projet vert
- Les enseignements clés/pratiques exemplaires dans la gestion globale du dossier des changements climatiques

[49] Veuillez noter que cette entrevue a aussi porté sur les thèmes abordés dans le cadre du Défi d'une tonne (DUT) étant donné la familiarité de la personne interviewée avec les deux programmes.

Annexe 7 – Questions d'entrevue avec les représentants provinciaux et territoriaux

Réalisées par la Direction de la vérification et de l'évaluation d'EC

QUESTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL:

1. Quelle expérience avez-vous de l'Enveloppe des nouvelles possibilités (ENP)?
2. Quelle expérience avez-vous des autres ententes de partenariat entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires dans la réalisation de réductions d'émissions de GES et dans d'autres secteurs?
3. Comment comprenez-vous la raison d'être de l'ENP (ce qu'elle entend réaliser) ?

QUESTIONS PRÉCISES:

4. Y a-t-il eu une meilleure collaboration intergouvernementale entre le fédéral, les provinces et les territoires depuis la mise en place de l'ENP?
5. En conséquence de l'ENP, y a-t-il eu quelque progrès en matière de stratégies sur les changements climatiques et les plans d'action aux niveaux provincial et territorial?
6. Quelles stratégies de mesure sont en place pour calculer et surveiller les réductions d'émissions de gaz à effet de serre résultant de l'ENP?
7. Y a-t-il eu des résultats inattendus? Si oui, quelles en ont été les conséquences?
8. Comment est-on parvenu au partage des coûts entre les deux ordres de gouvernement (c.-à-d. le cofinancement à 50-50)?
9. Comment avez-vous été informé de l'ENP? Comment les autres intervenants provinciaux et territoriaux et partisans potentiels du projet ont été mis au courant de l'ENP ?
10. Quelle était la souplesse du programme (p. ex. questions de choix du moment, exigences, critères d'éligibilité)?
11. Quel rôle les tierces parties ont-elles joué (p. ex. secteur privé ou bénévole)?
12. Comment le fédéral et ses homologues provinciaux et territoriaux ont-ils décidé des obligations de rendre des comptes?
13. En général, êtes-vous satisfait du programme de l'ENP?

Annexe 8 – Sommaire des projets et financement par province/territoire

Province/ Territoire	Projets		Financement total [% des fonds de l'ENP]	Financement total des projets		
	Proposés	Acceptés		Fédéral	Provincial	Tierce partie
Alberta	10	2	3,84 %	50,00 %	23,22%	26,78 %
Colombie-Britannique	14	3	32,04 %	10,73 %	15,32%	73,95 %
Manitoba	5	3	9,15 %	42,70 %	19,37%	37,93 %
Nouveau-Brunswick	15	6	11,83 %	49,98 %	15,01%	35,02 %
Terre-Neuve-et-Labrador	0	0	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
Territoires du Nord-Ouest	0	0	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
Nouvelle-Écosse	8	3	7,90 %	49,90 %	49,90%	0,19 %
Nunavut	1	1	3,07 %	50,00 %	0,00%	50,00 %
Ontario	18	4	9,51 %	15,02 %	4,94%	80,05 %
Île-du-Prince-Édouard	0	0	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
Québec	15	3	17,25 %	37,99 %	3,27%	58,73 %
Saskatchewan	9	2	5,41 %	47,02 %	0,00%	52,98 %
Yukon	1	0	0,00 %	0,00 %	0,00%	0,00 %
Total	**96**	**27**	**100,00 %**			

Source : présentations au Conseil du Trésor pour l'ENP1 et l'ENP2 - Annexe 4 : *Propositions de l'ENP recommandées à des fins d'approbation*