



Office national
de l'énergie

National Energy
Board

**Office national de l'énergie
Atelier sur l'amélioration des processus réglementaires
tenu le 8 novembre 2004**

Compte rendu des animateurs

L'Office national de l'énergie a tenu son atelier sur l'amélioration des processus réglementaires le 8 novembre 2004. Quatre-vingts personnes y ont assisté, dont soixante étaient des parties directement touchées par les activités de l'ONÉ, et vingt, des membres de l'Office et des membres de son personnel.

Le présent document résume les résultats de l'atelier. Les annexes, que l'on peut obtenir sur demande, fournissent un compte rendu complet des activités de la journée. Ces annexes comprennent :

- la présentation offerte par le président, M. Vollman;
- les résultats des discussions de groupe;
- les résultats du dépouillement des formules de rétroaction;
- la liste des participants.

Pour obtenir les annexes, communiquer avec Marina Pederson au (403) 299-3562 ou à publications@neb-one.gc.ca.

Objet de l'atelier

L'ONÉ s'efforce constamment d'améliorer les moyens qu'il prend pour réaliser ses buts liés à l'intérêt public. L'Office trouve qu'il est indispensable pour lui de comprendre les points de vue et les idées de ceux qui sont touchés par sa réglementation, et que cela constitue un apport important à son processus de planification.

L'atelier a offert aux membres de l'Office et aux membres de son personnel la possibilité de rencontrer des parties prenantes de tous les coins du pays qui ont un grand nombre d'intérêts communs relativement à l'ONÉ, mais aussi beaucoup d'intérêts opposés. Cette tribune a aussi donné l'occasion à des personnes aux intérêts divers de mieux se comprendre mutuellement et de travailler ensemble pour fournir un apport utile à l'Office.

Après avoir écouté la présentation du président de l'ONÉ, M. Ken Vollman, concernant la vision, les buts et les objectifs proposés de l'ONÉ d'ici à 2007, les participants ont été invités à discuter des questions suivantes :

- Quels sont, dans votre environnement, les influences et les défis, actuels et en devenir, dont l'ONÉ devrait tenir compte dans sa planification?
- Quels objectifs l'ONÉ devrait-il se fixer pour les trois prochaines années face aux influences et aux défis changeants avec lesquels vous devez composer?
- Quelles activités l'ONÉ devrait-il entreprendre pour atteindre ses objectifs?
- Est-il nécessaire de créer un plan ou une vision pour orienter la poursuite des buts liés à l'intérêt public d'ici à 2015?

Ce compte rendu fournit d'abord un aperçu de la vision, des buts et des objectifs proposés de l'ONÉ. Le reste du document est consacré aux délibérations des participants sur les quatre questions susmentionnées.

Aperçu du plan stratégique de l'Office

Le président, M. Ken Vollman, a esquissé dans leurs grandes lignes les plans que l'Office a établis pour les trois prochaines années. Il a souligné que, grâce aux avis fournis par les participants à l'atelier, l'Office pourra vérifier la justesse de ses plans et déterminer s'il est opportun d'envisager des approches différentes.

L'Office a pour mandat d'exercer une réglementation dans l'intérêt public canadien, ce qui veut dire rendre des décisions qui tiennent compte de la sûreté et de la sécurité, de la protection de l'environnement et de l'efficacité économique, et qui concilient ces divers intérêts. Voici les influences directes et les défis qui, selon l'Office, façonneront le cours de la réglementation dans les trois années à venir : la demande croissante d'énergie; l'évolution de l'offre et des marchés du gaz naturel; le besoin de mesures de conformité efficaces et de décisions fondées sur le risque; les questions nouvelles concernant le rôle de la régie; et les principes sous-jacents de la réglementation intelligente. De bons processus réglementaires engendrent des réponses à ce genre de défis qui à la fois *protègent* ce qui est important pour les Canadiens et *habilite*, c'est-à-dire permettent que des projets conformes à l'intérêt public puissent aller de l'avant. Les meilleurs résultats ne peuvent être atteints qu'en insistant sur les deux volets : protection et habilitation. Ainsi, l'Office s'emploiera à trouver un équilibre et, idéalement, à créer une synergie entre les fonctions de protection et d'habilitation.

L'Office centre sa planification sur les cinq grands buts suivants :

1. Les installations et activités réglementées par l'ONÉ sont sûres et sécuritaires, et perçues comme telles;

2. Les installations réglementées par l'ONÉ sont construites et exploitées de manière à protéger l'environnement et à respecter les droits des personnes touchées;
3. Les Canadiens et Canadiennes profitent d'une plus grande efficacité économique;
4. L'ONÉ s'acquitte de son mandat tout en favorisant une participation efficace du public;
5. Dans l'exercice de son mandat, l'ONÉ guide son personnel et gère ses ressources de manière efficace.

Principaux défis et influences caractérisant l'environnement actuel

Dans le cadre d'un panel, cinq participants ont présenté leurs points de vue sur les défis qui se posent actuellement dans leur environnement et dont l'Office devrait tenir compte dans son processus de planification. Voici certains des principaux aspects que les membres du panel ont soulevés :

Pierre Alvarez, Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)

- Tout le monde a sa part à faire dans la poursuite de meilleurs résultats (l'industrie, les gouvernements, l'ONÉ et les parties prenantes);
- Des changements importants se produisent du point de vue de l'emplacement et du coût de mise en valeur des réserves, de la technologie, des pressions exercées sur l'utilisation des terres et de la concurrence pour l'obtention de capitaux d'investissement;
- Nous devons insister sur la rationalisation des processus, pas seulement sur leur harmonisation;
- Il faut que les ministères fédéraux (notamment Environnement Canada, Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ressources naturelles Canada) fournissent un leadership en matière de politique pour que l'Office puisse agir plus efficacement (p. ex. la substitution du processus de l'ONÉ en vertu de la LCÉE).

Susan Anderson Behn, BC Aboriginal Fisheries Commission

- Il faut éclaircir la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux comptent aborder les questions concernant les Premières nations (les décisions imminentes de la Cour Suprême dans les dossiers Haïda et Takla fourniront une certaine orientation à cet égard);
- La « consultation » englobe bien des choses; c'est plus que simplement « informer »;
- Les collectivités des Premières nations ont besoin d'éclaircissements sur la façon dont elles seront appelées à participer aux processus réglementaires, notamment en ce qui concerne le gaz et le pétrole

- extracôtiers, de sorte que les projets de mise en valeur ne soient pas retardés inutilement;
- Les sociétés et les régies doivent faire leurs devoirs et exercer une diligence raisonnable pour ce qui concerne les décisions des tribunaux et l'aspect politique.

Marlo Raynolds, institut Pembina

- Les effets cumulatifs posent un défi considérable, particulièrement en période de forte expansion;
- Le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre représentent un de nos défis environnementaux mondiaux les plus importants. L'ONÉ doit réfléchir au rôle qui lui revient du point de vue de la gestion des émissions des GES dans le secteur de l'énergie;
- La stratégie énergétique nationale n'est pas claire; nous avons besoin de systèmes énergétiques durables;
- L'ONÉ doit aborder ces défis dans une « perspective d'ensemble »;
- L'ONÉ joue-t-il un rôle assez décisif dans le Nord?

David MacInnis, Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPE)

- Il importe d'améliorer la coordination et la collaboration;
- L'ONÉ devrait se concentrer sur l'intérêt public, plutôt que sur la politique publique;
- Il faut adopter de nouvelles approches, par exemple, différents déclencheurs pour les audiences, la substitution, des processus tenant compte des nouveaux enjeux liés à la gestion du cycle de vie;
- La réglementation axée sur le rendement, comprenant des critères de mesure précis et la reddition de comptes, est un élément important;
- Il faudrait améliorer le cadre d'établissement des droits et des tarifs;
- Il importe d'améliorer la consultation des populations autochtones.

David Core, Canadian Alliance of Pipeline Landowners Association (CAPLA)

- Le gouvernement ne s'occupe pas des problèmes des propriétaires fonciers;
- Les propriétaires fonciers sont différents des autres parties prenantes; ils restent pris avec le pipeline, qui représente un passif pour eux, surtout avec le changement des habitudes d'utilisation des terres;
- Les processus actuels sont une source de frustration et il en coûte cher pour y participer;
- Les règlements et les ententes de servitude n'ont pas suivi le rythme des changements dans les pratiques agricoles, et la réglementation produit des changements dans les ententes de servitude (non réglementées par l'ONÉ);

- La sécurité, l'épaisseur de paroi, la profondeur d'enfouissement, la corrosion, la cessation d'exploitation et la responsabilité sont autant de questions qui doivent être réexaminées.

Après la discussion du panel, tous les participants ont aidé à cerner les grands défis, tels qu'ils les voient dans leurs environnements respectifs. Voici les thèmes qui se dégagent de cette discussion :

- L'absence de politique ou de stratégie énergétique au palier national, y compris le manque de liens avec d'autres instances;
- L'incertitude entourant les politiques environnementales et l'effet sur la mise en valeur des ressources énergétiques et sur le rôle de l'ONÉ (p. ex. le changement climatique, les effets cumulatifs);
- La rationalisation des processus entre les organismes de régie;
- La nécessité que l'ONÉ comprenne, prenne en compte et appuie les besoins de toutes les parties prenantes et s'assure de leur participation efficace;
- Le manque d'aide financière et d'appui aux participants, pour « égaliser les chances »;
- Le besoin de leadership, d'habilitation et de clarté en ce qui a trait aux enjeux et aux intérêts des Premières nations;
- L'investissement de capitaux dans l'infrastructure énergétique dans un contexte changeant (p. ex. les cessations d'exploitation);
- Le rôle qui incombe à l'ONÉ pour ce qui est de prodiguer des conseils au sujet de la politique et d'éduquer le public sur les questions énergétiques et le besoin de nouvelles installations.

Les objectifs de l'ONÉ

Les participants ont travaillé en groupes multilatéraux pour définir les objectifs que l'ONÉ devrait songer à se fixer pour les trois années à venir afin de tenir compte des influences et des défis relevés.

Après les exposés en plénière, le personnel de l'ONÉ a dégagé les huit grands thèmes suivants des objectifs relevés :

- **Rationaliser tous les processus réglementaires** en vue de :
 - préciser le rôle et les intentions des organismes de régie;
 - réduire les redondances entre les processus;
 - simplifier les processus.

Les processus de l'ONÉ et de l'ACÉE et la gestion du cycle de vie ont été cités comme exemples.

- **Poursuivre la mise en oeuvre d'une réglementation intelligente, axée sur les buts et centrée sur les résultats.**
- **Créer un programme de promotion de la participation publique** qui raffermera la confiance des parties prenantes à l'égard des processus de l'ONÉ et de leurs effets. À cet égard, l'élimination des obstacles à la participation, le resserrement des rapports entre l'Office et les parties prenantes, et les parties prenantes entre elles, ainsi que le règlement des problèmes d'aide financière ont été cités en exemple.
- **Définir le rôle de l'ONÉ pour ce qui est de dispenser des conseils au gouvernement au sujet des « lacunes » de la politique énergétique.**
- **Établir des cibles valables à l'appui des mesures de rendement de l'ONÉ** qui traduisent des résultats concrets et garantissent que l'ONÉ ait une capacité interne suffisante pour atteindre ses objectifs.
- **Étoffer la trousse des « pratiques exemplaires » de l'Office** afin de répondre efficacement aux enjeux environnementaux et aux préoccupations des diverses parties prenantes. À titre d'exemple, on a mentionné les effets cumulatifs et la clarté de la réglementation.
- **Préciser le rôle de l'ONÉ pour ce qui est d'assurer une participation efficace des Autochtones aux processus réglementaires.**
- **Produire des évaluations des marchés énergétiques qui sont à la fois exhaustives et tournées vers l'avenir,** pour les secteurs amont, intermédiaire et aval.

Activités requises pour atteindre les objectifs

Réunis en petits groupes de discussion, les participants ont examiné les activités que l'Office devrait entreprendre afin d'atteindre les objectifs cernés. Les groupes ont relevé en tout 24 activités que l'Office devrait envisager, ainsi que les mesures qu'il pourrait prendre pour les mettre en oeuvre. Voici certaines des activités qui ont été mentionnées par plus d'un groupe :

- Favoriser la **consultation et la participation efficace** aux processus de l'ONÉ de toutes les parties prenantes, en particulier les propriétaires fonciers et les groupes de Premières nations ;

- Oeuvrer avec d'autres organismes à **simplifier les processus réglementaires** et, en particulier, mettre en application le pouvoir de substitution conféré à l'ONÉ par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;
- Concevoir une **stratégie de communication** pour un éventail d'auditoires et fournir des renseignements intelligibles sur le rôle de l'ONÉ et ses liens avec d'autres régies;
- Achever la mise en oeuvre de la **réglementation axée sur les buts**;
- Mettre en oeuvre **des normes et des mesures de rendement** qui reflètent les résultats attendus et permettent d'en rendre compte;
- Établir des **groupes de travail multilatéraux**, dirigés et animés par l'ONÉ, pour traiter des questions qui surgissent et créer à plus long terme un **conseil consultatif** chargé de donner des avis à l'Office.

La nécessité d'une vision à long terme et le potentiel de collaboration

On a demandé à cinq groupes de discussion d'examiner s'il est nécessaire d'arrêter un plan ou une vision pour orienter la poursuite des buts liés à l'intérêt public d'ici à 2015 et, dans l'affirmative, de définir les étapes de l'élaboration d'un plan à long terme en collaboration avec les parties prenantes.

D'une manière générale, les groupes s'entendaient pour dire que l'Office devrait élaborer une vision à long terme pour les raisons suivantes :

- mieux **équilibrer les intérêts sociaux et les impératifs de développement économique**;
- établir des **principes directeurs à long terme**;
- fournir une source **d'information crédible sur les questions énergétiques**;
- mieux **prévoir et mettre en perspective les nouveaux enjeux**;
- fournir du **leadership au pays**;
- préciser **sa raison d'être à long terme**;
- répondre aux besoins des **parties prenantes qui ont une perspective à long terme des choses**.

Certains groupes ont mentionné qu'il y avait une distinction entre arrêter un plan à long terme et créer une vision à long terme. Ils ont formulé la mise en garde qu'il est bon d'avoir des idées sur le long terme qui peuvent servir de vision, mais qu'une des grandes valeurs de l'Office réside peut-être dans son agilité ou sa capacité de s'adapter à un contexte sans cesse changeant. Il faudrait que toute vision à long terme soit souple et dynamique.

Pour ce qui est de savoir si la création d'une vision à long terme devrait passer par un processus de collaboration, la plupart des groupes ont convenu que la collaboration serait préférable et qu'elle aboutirait à un résultat qui est bénéfique autant à l'Office qu'à ses parties prenantes. Les groupes ont laissé entendre qu'engager les parties dans un processus de collaboration pourrait avoir les effets suivants :

- permettre de découvrir des solutions efficaces qui conviennent à tout le monde;
- favoriser des approches harmonisées;
- susciter le respect des parties prenantes;
- rallier l'appui des parties prenantes.

Les participants ont aussi souligné l'importance de bien doser la participation des parties prenantes au processus. Il faudrait déterminer les aspects de cette vision à long terme qui se prêtent bien à la consultation et les aspects qui devraient être élaborés avec la pleine collaboration des parties prenantes.

Évaluation de l'atelier

Près de la moitié des participants à l'atelier ont rempli une formule d'évaluation. Une très grande majorité des participants (plus de 90 %) s'est dite généralement d'accord ou fortement d'accord en réponse à la question de savoir si les sujets de l'atelier étaient pertinents dans l'optique de leurs interactions avec l'Office et si l'atelier avait été un moyen efficace d'engager un dialogue entre l'Office et ses parties prenantes sur la question de l'amélioration de la réglementation. En outre, la plupart des répondants ont indiqué qu'ils seraient intéressés à assister à un atelier futur pour explorer la façon d'atteindre les buts liés à l'intérêt public d'ici à 2015.

Après l'atelier

Le présent document a été transmis aux participants à l'atelier aux fins de leurs commentaires. Aucun changement n'a été proposé.

Le document a été publié en janvier 2005, au moment où M. Vollman a transmis une lettre aux participants à l'atelier pour les remercier de leur apport et leur communiquer les changements apportés au plan stratégique par suite de leur rétroaction à l'atelier.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez appeler Glenn Booth au (403) 299-3621, ou lui écrire à l'adresse suivante : gbooth@neb-one.gc.ca.

Annexes

- Annexe A : Présentation de Ken Vollman, Mot d'ouverture
- Annexe B : Discussions de groupe sur les influences et les défis
- Annexe C : Discussions de groupe sur les objectifs
- Annexe D : Discussions de groupe sur les activités
- Annexe E : Discussions de groupe sur la nécessité d'une vision à long terme et le potentiel de collaboration
- Annexe F: Dépouillement des formules d'évaluation
- Annexe G : Liste des participants

Pour obtenir les annexes, communiquer avec Marina Pederson au (403) 299-3562 ou à publications@neb-one.gc.ca.