Politiques fédérales pour des bâtiments sobres en carbone

Un plan pour la mise en œuvre de la stratégie du Cadre pancanadien relative aux bâtiments

October 2017

PEMBINA institute

équiterre

Photo: Roberta Franchuk, Pembina Institute

Politiques fédérales pour des bâtiments sobres en carbone

Un plan pour la mise en œuvre de la stratégie du Cadre pancanadien relative aux bâtiments

Octobre 2017

©2017, Équiterre et Pembina Institute
Tous droits réservés. La reproduction intégrale ou en partie de cette publication à des fins non commerciales est autorisée dans la mesure où la source est indiquée.

Citation recommandée : *Politiques fédérales pour des bâtiments sobres en carbone : Un plan pour la mise en œuvre de la stratégie du Cadre pancanadien relative aux bâtiments.* Équiterre et Pembina Institute, 2017.

Pembina Institute
219–19e, rue NW
Calgary (Alberta) Canada T2N 2H9
Téléphone : 403-269-3344
www.pembina.org

Équiterre
50, rue Sainte-Catherine Ouest, bureau 340
Montréal (Québec) H2X 3V4
Téléphone : 514-522-2000
www.equiterre.org

Ce rapport a été préparé par
Dunsky Expertise en énergie
50, rue Sainte-Catherine Ouest, bureau 420
Montréal (Québec) H2X 3V4
Téléphone : 514-504-9030
www.dunsky.com

Avec l'appui de la
Fondation Familiale Trottier

Des exemplaires supplémentaires de cette publication peuvent être téléchargés à partir du site Web d'Équiterre, equiterre.org, et du site Web du Pembina Institute, www.pembina.org.

.

À propos du Pembina Institute

Le Pembina Institute est un centre national d'études et de recherches non-partisan qui prône des politiques vigoureuses et efficaces pour soutenir la transition du Canada vers une énergie propre. Nous employons des approches hautement collaboratives à volets multiples envers le changement. Au cours du processus de production d'études et d'analyses factuelles crédibles, nous menons des consultations directes auprès des organisations pertinentes afin de concevoir et de mettre en œuvre des solutions d'énergie propre, et réunissons des groupes d'intervenants diversifiés afin de cerner des solutions communes que tous pourront adopter.

pembina.org

twitter.com/pembina facebook.com/pembina.institute

Faire un don au Pembina Institute

Ensemble, nous pouvons guider la transition du Canada vers l'énergie propre. Votre contribution au Pembina Institute appuie directement la sensibilisation à l'environnement et la recherche novatrice qui font progresser la compréhension et l'action à l'égard de questions énergétiques et environnementales cruciales.

pembina.org/donate

About Équiterre

Équiterre propose des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables.

Joignez le mouvement d'Équiterre

equiterre.org/don

Politiques fédérales pour des bâtiments sobres en carbone

Un plan pour la mise en œuvre de la stratégie du Cadre pancanadien relative aux bâtiments

Contents

Sommaire 1
Contexte 3
A. Cibles nationales 6
B. Politiques fondamentales 10
Carrefour des codes de l'énergie et de la certification 10
Stratégie relative aux données sur les bâtiments 16
Initiative relative au financement des bâtiments 21
Financement de transfert pour les bâtiments sobres en carbone 27
C. Politiques de soutien 32

Sommaire

Les bâtiments sobres en carbone représentent à la fois une occasion d'atténuation des changements climatiques et de création de richesses — et le Canada est prêt à ouvrir la voie. Nous offrons dans ce plan une série de politiques ambitieuses et pratiques qui visent à assurer la mise en œuvre rapide des engagements relatifs aux bâtiments décrits dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques.

A. Cibles nationales

Une discussion sur la nécessité d'établir des cibles précises pour le secteur du bâtiment dans un effort pour déterminer le degré de motivation requis de chaque ordre de gouvernement et coordonner les initiatives entre les divers ordres de gouvernement.

B. Politiques fondamentales

Carrefour des codes de l'énergie et de la certification

Le gouvernement fédéral peut devenir un carrefour des codes de l'énergie et de la certification grâce à l'actualisation de son processus d'adoption de codes modèles pour favoriser les mesures incitatives à l'égard de la promotion et du respect de la conformité, au soutien de systèmes de certification des entrepreneurs pour des bâtiments à consommation nette zéro et à l'ajustement des incitatifs fiscaux.

Stratégie relative aux données sur les bâtiments

Le gouvernement fédéral peut élaborer une stratégie relative aux données sur les bâtiments qui comprendrait notamment des études périodiques sur le potentiel pancanadien d'efficacité énergétique, un ensemble d'importantes bases de données publiques sur les projets et une feuille de pointage neutre des mesures provinciales et municipales par rapport aux principaux indicateurs. Ces données peuvent être utilisées pour soutenir les efforts de tous les ordres de gouvernement et servir de fondement pour l'évaluation des progrès et l'attribution de financement.

Initiative relative au financement des bâtiments

Le gouvernement fédéral peut lancer une initiative de financement des bâtiments assortie d'un programme pilote de garantie de prêts, d'un programme de capital de démarrage en appui aux initiatives de financement locales, d'une fonction d'agrégation des produits de financement au sein de la Banque de l'infrastructure du Canada, ainsi que d'un soutien au financement pour les efforts de normalisation du financement des projets d'efficacité énergétique à l'échelle nationale.

Financement de transfert pour des bâtiments écologiques

Par le truchement du déploiement de son Fonds pour une économie à faibles émissions. de carbone et d'autres modalités de financement de transfert, le gouvernement fédéral peut instaurer un système de financement de transfert pour les bâtiments écologiques avec les provinces, et annexer des « conditions vertes » à ses engagements de financement de l'infrastructure. Le financement sera accordé sous réserve des progrès réalisés par rapport aux indicateurs du Cadre pancanadien et aux cibles nationales décrites dans la partie lucrai.

C. Politiques de soutien

Le gouvernement fédéral peut favoriser les progrès par une série de politiques de soutien en sus des politiques fondamentales ; celles-ci incluraient notamment des mesures fiscales, la coopération internationale par l'intermédiaire de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) et la création d'un réseau de bâtiments de démonstration sobres en carbone dans les grandes villes canadiennes.

Ces politiques et programmes, conjugués aux engagements décrits dans le Cadre pancanadien et les budgets de 2016 et de 2017, situeront le secteur du bâtiment au cœur du programme du gouvernement du Canada pour la croissance propre, la formation professionnelle et l'innovation.

Contexte

Vers un parc immobilier sobre en carbone

Les bâtiments sobres en carbone représentent à la fois une occasion d'atténuation des changements climatiques et de création de richesses — et le Canada est prêt à ouvrir la voie. Des petites écoles aux tours de bureaux qui constellent notre paysage urbain, les bâtiments comptent pour presque 12 % du total des émissions de gaz à effet de serre (GES) du pays[1], et pour plus du quart des émissions liées à l'énergie[2]. Un ensemble de politiques pourra soutenir la transition vers un parc immobilier sobre en carbone en visant l'efficacité énergétique en priorité.

L'efficacité énergétique est non seulement la motivation première, mais aussi la première stratégie d'atténuation.

D'après l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'efficacité énergétique représente 49 % des mesures requises pour limiter à 2 °C la hausse à long terme des températures mondiales, bien au-delà de l'énergie renouvelable, deuxième plus important contributeur (17 %)[3]. Fait important à signaler, les mesures relatives à l'efficacité énergétique ont souvent un coût de réduction négatif; autrement dit, elles produisent un rendement tangible des investissements. Il est par conséquent possible de lutter contre le changement climatique et, ce faisant, créer de la valeur.

L'efficacité énergétique stimule l'économie et hausse la productivité.

De même, l'efficacité énergétique agit comme un stimulant économique en haussant la productivité, en créant des emplois et en augmentant la compétitivité mondiale. Une étude commandée par Ressources naturelles Canada révèle que des investissements moyens continus dans l'efficacité énergétique au pays pourraient entraîner la création de 60 000 nouveaux emplois durant la seule année 2019 et de

[1] Environnement et Changement climatique Canada (2017). *Inventaire canadien des gaz à effet de serre*, https://www.ec.gc.ca/ges-ghg/default.asp?lang=Fr&n=83A34A7A-1

[2] Ressources naturelles Canada (2017). *Base de données nationale sur la consommation d'énergie (BNCÉ)*, https://oee.nrcan.gc.ca/organisme/statistiques/bnce/apd/accueil.cfm

[3] Agence internationale de l'énergie (AIE) (2016). *World Energy Outlook 2016*, https://www.iea.org/newsroom/news/2016/november/world-energy-outlook-2016.html

120 000 emplois au cours de l'année 2033 (des emplois réels et non des emplois-années ou des emplois-personnes) dans des domaines aussi diversifiés que la fabrication, la construction, la vente au détail et les services professionnels[4]. Grâce à l'efficacité énergétique, les industries sont plus productives, et les consommateurs disposent de plus d'argent à réinjecter dans l'économie au sens large. Il est par conséquent possible de lutter contre la stagnation économique et, ce faisant, créer de la valeur.

L'efficacité énergétique doit s'accompagner du remplacement de carburant pour atteindre les cibles pancanadiennes.

Il faut augmenter l'efficacité énergétique, mais cela ne suffira pas. La politique du bâtiment devra intégrer explicitement des objectifs de réduction du carbone, et créer des indicateurs et des règlements visant à encourager le remplacement de carburant. La politique du bâtiment ne peut demeurer neutre sur la question du carburant si nous voulons atteindre nos objectifs climatiques.

Il est par conséquent crucial d'avoir en place un programme d'efficacité énergétique ambitieux, appuyé par des politiques complémentaires favorisant le remplacement de carburant et les énergies renouvelables distribuées, pour impulser la transition vers un parc immobilier sobre en carbone.

Renforcer le Cadre pancanadien

Le gouvernement du Canada reconnaît cette possibilité. À la fin de l'année 2016, le gouvernement fédéral et ceux des provinces ont dévoilé le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPC). Le CPC, conjugué aux mesures décrites dans le budget de 2017, représente un jalon important : il établit un cadre de tarification du carbone, définit un ensemble de politiques cruciales visant à orienter le Canada vers une économie sobre en carbone et détermine les rôles des diverses régions relativement à l'atteinte de nos objectifs de réduction des émissions de GES.

[4] Acadia Center (2014). *L'efficacité énergétique, moteur de la croissance économique au Canada*, p.25, http://acadiacenter.org/wp-content/uploads/2014/11/ENEAcadiaCenter_EnergyEfficiencyEngineofEconomicGrowthinCanada_FR_FINAL_2014_1116.pdf

Ce plan présente un ensemble de politiques pratiques, de l'élaboration de codes d'énergie au financement de l'efficacité énergétique, qui aideront le gouvernement fédéral à mettre en œuvre les initiatives ambitieuses décrites dans le CPC.

Méthodologie

Nous avons mené des recherches pour déterminer les recommandations de politiques qui permettraient de concrétiser et de renforcer la vision présentée dans le CPC. Plus précisément, les piliers stratégiques mis en évidence complètent les politiques décrites dans le Cadre pancanadien et les budgets de 2016 et 2017, de même que d'autres orientations annoncées par le gouvernement.

Nous avons adopté une approche à deux volets pour ce travail.

1. Nous avons passé en revue la littérature sur les politiques existantes et potentielles, portant une attention particulière à leur applicabilité dans le contexte canadien. Cette analyse englobait des politiques de différents gouvernements régionaux, fédéraux, d'États et provinciaux, ainsi que locaux.
2. Nous avons également réalisé des entrevues auprès de leaders d'opinion de secteurs choisis afin de recueillir leurs plus récentes propositions en matière de politiques, au-delà de ce que présente la littérature.

Cette méthode nous a permis de dresser une courte liste d'idées de politiques, dont quelques-unes en particulier ont été incluses dans le présent document. Une description préliminaire accompagne chaque pilier stratégique, de même que des exemples d'autres gouvernements. Il est recommandé de procéder à une analyse plus poussée pour développer ces idées en propositions de politiques finales.

A. Cibles nationales

On ne peut gérer ce qu'on ne mesure pas. Des cibles nationales ambitieuses donneront le ton pour les investissements publics et privés en efficacité énergétique, en énergie distribuée et dans d'autres technologies du bâtiment; contribueront à renforcer la transparence et la responsabilisation relativement aux initiatives nationales, et serviront de cadre pour déterminer les modalités de définition et de mesure des progrès vers un parc immobilier sobre en carbone. L'établissement de cibles constitue une étape essentielle dans l'élaboration du cadre rigoureux dont le Canada a besoin.

Le pourquoi des cibles

Les cibles nationales pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments appuient un certain nombre d'objectifs fondamentaux.

Offrir une vision claire

Tout comme les cibles provinciales et fédérales de réduction des émissions de GES, les cibles nationales de rendement des bâtiments décriront une orientation claire à l'intention du gouvernement et de ses intervenants par le signalement de l'ampleur et de la rapidité de la réalisation des économies d'énergie recherchées. Des cibles clairement définies contribueront à une meilleure planification des initiatives de programmes et politiques à tous les échelons.

Favoriser la transparence

Les cibles encouragent la mobilisation de la population et des intervenants à l'égard des objectifs stratégiques et assurent la responsabilisation gouvernementale. Ces cibles nationales serviront de jalons pour les provinces et les municipalités, et favoriseront un dialogue plus étendu sur les meilleures façons de relever les défis qu'elles posent.

Élaborer un cadre de mesures incitatives

Le rendement par rapport aux cibles peut être utilisé comme critère déterminant pour octroyer l'aide fédérale aux principaux intervenants.

Avant tout, les cibles pancanadiennes font partie intégrante d'une administration publique rigoureuse. Des soins de santé à l'environnement, elles nous inspirent et nous

maintiennent sur la bonne voie — et il devrait en être de même en ce qui concerne le rendement des bâtiments.

Que font les autres administrations?

Les cibles se présentent sous diverses formes. Aux États-Unis et au Canada, les États et les provinces expriment habituellement les cibles d'efficacité énergétique en pourcentage des ventes d'énergie (électricité ou gaz, ou les deux). Les commissions locales de services publics (p. ex., la Commission de l'énergie de l'Ontario, la Régie de l'énergie du Québec) suivent les progrès lors de la tenue d'audiences publiques. Les principales cibles varient entre 1,5 % et 2,5 % des ventes, par année. Les cibles nationales sont habituellement fixées en pourcentage de réduction dans un scénario de référence qui se définit comme des conditions normales, ou se rapportant à une année donnée.

Près de 90 pays, régions et fédérations ont instauré des mesures ou des objectifs précis en matière de politiques visant l'efficacité énergétique et le rendement énergétique dans les secteurs du bâtiment et de la construction[5]. Seulement quelques-uns, toutefois, ont fixé des cibles et des objectifs concrets. Voici quelques exemples notables.

Union européenne

La Directive sur l'efficacité énergétique réclame pour l'ensemble de l'Union européenne (UE) une cible contraignante de réduction des émissions de l'ordre de 30 % à atteindre d'ici 2030 dans des conditions normales. Cette cible représente une mise à jour de la cible originale de –27 % ajustée en réaction aux pressions soutenues de la part de groupes de défense des intérêts et de l'industrie.

Parallèlement à la Directive sur l'efficacité énergétique de l'UE, un certain nombre de pays européens ont établi leurs propres cibles en matière d'efficacité énergétique. Pour sa part, l'Allemagne aspire à une réduction à long terme de 80 % de l'utilisation d'énergie dans le secteur du bâtiment d'ici 2050. Le Danemark a établi sa cible à 75 % de réduction dans les nouveaux bâtiments d'ici 2020. Enfin, la Norvège vise pour ses bâtiments des émissions de carbone s'approchant du « net zéro » d'ici 2020.

[5] Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2016). *Towards Zero-Emission Efficient and Resilient Buildings: Global Status Report,* p. 5, http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/10618

Villes

L'ambition se situe fréquemment dans les municipalités. La Ville de Vancouver, par exemple, possède un plan de bâtiments à émissions zéro qui vise à éliminer les émissions de GES des nouveaux bâtiments d'ici 2030.

En 2007, par l'entremise du Conseil de la fédération, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont indiqué un objectif d'augmentation de l'efficacité énergétique de 20 % d'ici 2020. Le gouvernement fédéral n'a pas adopté officiellement cette cible, à laquelle il n'a pas souvent été fait allusion au cours des années ultérieures. Cette expérience souligne l'importance d'une adoption formelle par le gouvernement fédéral et de l'évaluation par des tiers du secteur public pour le suivi des progrès.

Niveaux cibles et calendriers proposés

En raison de la longue durée de vie et de la nature particulière du secteur du bâtiment, nous proposons une approche à deux volets.

Cibles à long terme pour les bâtiments existants

- Collaborer avec les provinces et territoires afin de fixer des cibles intérimaires de réduction des émissions de GES des bâtiments existants, conformément à la cible canadienne d'émissions de GES pour 2030.
- Établir une cible pancanadienne de réduction de 30 % sous les niveaux de 2005 de la consommation d'énergie dans le parc immobilier existant d'ici 2030, avec la reconnaissance de la nécessité de réaliser la décarbonisation complète du secteur du bâtiment.

Cibles à long terme pour les nouvelles constructions

- Établir une cible pancanadienne pour que toutes les nouvelles constructions soient à consommation énergétique nette zéro d'ici 2030. Le Cadre pancanadien préconise l'instauration d'un Code national de l'énergie pour les bâtiments (CNEB) à consommation énergétique nette zéro d'ici 2030. Il reste encore à officialiser cette cible pour toutes les nouvelles constructions.

Il y a également lieu d'envisager des cibles à plus long terme, comme un scénario de décarbonisation d'ici 2050. Dans ce contexte, et conformément à la stratégie canadienne à long terme de développement à faibles émissions de gaz à effet de serre

visant l'horizon du milieu du siècle, l'objectif d'un parc immobilier à émissions zéro d'ici 2050 pourra constituer une cible.

Responsabilisation et communication de l'information

Le suivi des progrès par rapport aux cibles est une part cruciale du processus. Dans l'esprit des engagements plus généraux en matière de surveillance et de communication de l'information décrits dans le CPC, les cibles nationales pour les bâtiments doivent être jumelées à un cadre rigoureux d'évaluation :

> **Clair :** Il faut élaborer un cadre d'évaluation transparent mettant en évidence les méthodes qui seront employées pour l'évaluation ainsi que les principaux indicateurs de rendement à communiquer.
>
> **Externe :** Les progrès par rapport aux cibles doivent être évalués par des experts indépendants afin d'assurer une impartialité totale et bénéficier de l'expérience d'autres administrations.
>
> **Public :** Les rapports sur les progrès doivent être rendus publics périodiquement afin d'assurer la responsabilisation des représentants.
>
> **Régulier :** On doit pouvoir percevoir assez rapidement les améliorations dans le rendement du parc immobilier. Les rapports d'avancement doivent être publiés au moins tous les trois ans; des rapports périodiques peuvent s'insérer entre les publications trisannuelles.
>
> **Intégré aux politiques provinciales :** Il y a lieu de nouer des partenariats explicites avec les provinces pour adopter ces objectifs et communiquer les progrès accomplis. L'accès à un financement fédéral pour la modernisation des bâtiments doit être conditionnel, en tout ou en partie, à la mise en œuvre des politiques appropriées par les provinces.

Des cibles pancanadiennes claires représentent un grand pas en avant. Le gouvernement fédéral peut véritablement jouer un rôle de premier plan dans la transition vers un parc immobilier sobre en carbone en partenariat avec les provinces, en se dotant d'un cadre d'évaluation et d'un échéancier rigoureux, et grâce à un ensemble actualisé de programmes et politiques.

B. Politiques fondamentales

Carrefour des codes de l'énergie et de la certification

Contexte

Les codes du bâtiment et leur promotion

Il est crucial d'avoir en place des codes du bâtiment rigoureux, tant pour les nouveaux bâtiments que pour ceux qui existent déjà, afin d'améliorer le rendement de notre environnement bâti, de réduire la demande énergétique et de réduire les émissions de GES. Le Cadre pancanadien constitue un remarquable pas en avant à cet égard, grâce à l'engagement envers une transition graduelle vers un code du bâtiment modèle à consommation énergétique nette zéro pour les nouvelles constructions d'ici 2030 et l'élaboration d'un code type pour les bâtiments existants d'ici 2022. Le budget de 2017 transmet également un message clair avec l'affectation de 182 millions de dollars à l'élaboration de codes du bâtiment pour les travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique et les nouvelles constructions, mais indique toutefois des informations limitées quant au contenu.

Le seul caractère rigoureux des codes du bâtiment n'offre cependant pas une garantie de réussite. En date d'avril 2017, une seule province avait adopté la plus récente version du Code national de l'énergie pour les bâtiments (CNEB 2015), alors que cinq provinces et territoires avaient adhéré à la version précédente du code (CNEB 2011)[6]. Les principales activités dans le contexte du code modèle, notamment la promotion et la vérification de la conformité à l'échelon provincial, sont sérieusement sous-financées, ce qui entraîne des retards dans l'adoption du code et provoque des taux élevés de délinquance. Il est essentiel d'actualiser l'écosystème d'élaboration, d'adoption et de conformité du code modèle afin de favoriser l'adhésion à celui-ci par les provinces et le succès des objectifs ambitieux du CPC dans un contexte plus général.

[6] Conseil national de recherches Canada (2017). *Adoption des codes modèles au Canada*, https://www.nrc-cnrc.gc.ca/fra/solutions/consultatifs/centre_codes/adoption_codes.html

Une économie émergente d'amélioration de l'efficacité énergétique… et une pénurie imminente de main-d'œuvre qualifiée

Les entrepreneurs se situent au cœur d'un marché émergent de modernisation impulsé par des programmes élargis d'amélioration de l'efficacité énergétique à l'échelon des services publics et des provinces, et maintenant par les initiatives ambitieuses du Cadre pancanadien. Les pratiques exemplaires en matière de conception de programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique préconisent le recours aux services d'entrepreneurs qualifiés afin d'assurer un bon rendement énergétique et une rentabilité financière fiable. Aux États-Unis, certains services publics gèrent les exigences relatives à la certification des entrepreneurs, souvent en partenariat avec des organismes sans but lucratif, comme le Building Performance Institute.

Au Canada, des établissements de formation et des associations professionnelles indiquent que, dans le contexte actuel de soutien d'ordre financier et stratégique, le secteur n'est pas en mesure d'offrir une formation sur la consommation énergétique nette zéro selon l'ampleur (et le calendrier) qu'exigent les ambitions du Cadre pancanadien[7].

Dans un contexte plus général, les gouvernements provinciaux et les services publics ont manifesté une réticence à accorder une certification aux entrepreneurs pour leurs programmes d'efficacité énergétique, ce qui a créé des lacunes au chapitre de la certification des entrepreneurs et entraîné une demande pour un système de certification plus vaste. Grâce à un tel système de certification, le gouvernement fédéral serait en mesure d'inclure le secteur de la construction du Canada dans son Plan pour l'innovation et les compétences.

Objectifs des politiques

En devenant un carrefour des codes de l'énergie et de la certification, le gouvernement se donne les moyens de :

1. favoriser la mise en œuvre fiable du Cadre pancanadien par la prise de mesures visant à assurer que les politiques énoncées se traduisent en rendement énergétique réel et en atténuation des GES sur le terrain;

[7] Pour les besoins de ce rapport, nous avons communiqué avec des établissements de formation sélectionnés, et il a été signalé clairement que la formation relative à la consommation énergétique nette zéro est relativement limitée au Canada, et que, sans aide du gouvernement, il faudra beaucoup de temps pour remédier à cette lacune.

2. structurer une industrie florissante d'amélioration de l'efficacité énergétique par l'intermédiaire de la certification, ainsi que d'un programme adéquatement financé de promotion et de vérification de la conformité à des codes énergétiques rigoureux;
3. assurer la prestation du Plan pour l'innovation et les compétences du budget de 2017 par l'apprentissage continu dans les métiers de la construction, l'octroi de fonds des ententes de transfert relatives au marché du travail pour former et certifier les entrepreneurs, et l'affectation des investissements dans les technologies propres du budget de 2017 au secteur du bâtiment.

Caractéristiques des politiques

Mise en place d'un fonds pour favoriser la promotion et la vérification de la conformité aux codes

Le gouvernement fédéral coordonne déjà l'élaboration de codes du bâtiment modèles en partenariat avec les provinces et les autres intervenants. Dans le budget de 2017, le gouvernement a affecté 182 millions de dollars « pour élaborer et mettre en œuvre de nouveaux codes du bâtiment ». Une partie des investissements du gouvernement fédéral dans les technologies propres du budget de 2017 devrait être octroyée en vue d'offrir un financement substantiel pour les activités de promotion et de vérification de la conformité aux codes dans les provinces et territoires qui auront adopté rapidement les codes modèles, un domaine d'instauration de codes trop souvent ignoré et négligé. Les provinces pourront présenter une demande pour ces fonds en échange d'une adoption rapide du code modèle du fédéral (ou d'un code plus strict) et des politiques de transparence relatives aux données énergétiques (se reporter à la section suivante).

Élaborer et diffuser le code du bâtiment type « à consommation énergétique nette zéro » dès 2020 afin d'encourager une adhésion rapide et envisager de financer des systèmes de certification net zéro.

Il faudrait élaborer le code de « consommation énergétique nette zéro » pour les nouveaux bâtiments aussi tôt qu'en 2020 afin de faciliter son utilisation et la formation à son sujet dans le but d'assurer une adoption précoce des technologies de construction visant la consommation nette zéro et des projets de démonstration. Ce code de l'énergie devrait inclure la réduction des émissions de carbone comme objectif explicite et intégrer les indicateurs d'intensité de carbone pour les voies de conformité fondées sur

le rendement, comme ce fut le cas pour le plan de bâtiments à émissions zéro de Vancouver.

L'élaboration et la diffusion d'un code canadien de consommation énergétique nette zéro sont fondamentales pour promouvoir l'apprentissage par la pratique dans le secteur de la construction. Tout comme dans le cas du code progressif pour l'énergie de la Colombie-Britannique, ce code étendu tiendrait compte de divers volets fondés sur le rendement en offrant des étapes intermédiaires entre le code actuel et les objectifs de zéro émission de carbone et de consommation énergétique nette zéro.

Lors de la rencontre des ministres de l'Énergie et des Mines en août 2017, les ministres ont présenté le document *Une construction intelligente : une stratégie canadienne pour les bâtiments* décrivant une proposition de démarche progressive d'élaboration d'un code de construction « prêt à la consommation énergétique nette zéro » qui débutera en 2018 pour se terminer par sa publication en 2022[8].

La remise à plus tard de l'élaboration et de la communication du code de construction « prêt à la consommation énergétique nette zéro » retardera sa mise en œuvre par l'industrie. On dispose déjà des technologies nécessaires pour transformer les nouveaux bâtiments au Canada. Un code de construction « prêt à la consommation énergétique nette zéro » assorti d'un objectif précis de réduction du carbone constitue une ligne directrice nécessaire qui doit être mise à disposition de l'industrie d'ici 2020 au plus tard.

De plus, le gouvernement fédéral devrait collaborer avec des établissements de formation privés (p. ex., le Conseil du bâtiment durable du Canada [CBDCa], l'Institut canadien de formation de l'énergie [CIET], l'International Living Future Institute [ILFI]) afin d'assurer que les systèmes de certification nette zéro des entrepreneurs pourront répondre à la demande que créera prochainement le code modèle du bâtiment à consommation énergétique nette zéro. Cela peut nécessiter un financement fédéral additionnel pour ces programmes de formation privés ou pour la création d'un programme fédéral de formation de soutien — inspiré de la fructueuse approche « Le gros bon $ens » — dans l'optique d'une possible transition de ce programme vers un établissement privé par voie d'adjudication.

[8] Conférence des ministres de l'énergie et des mines (2017). *Une construction intelligente : une stratégie canadienne pour les bâtiments*, http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/emmc/pdf/Building_Smart_fr.pdf

Étendre les mesures incitatives fiscales à des exigences de rendement graduellement plus strictes pour les bâtiments

Les incitatifs fiscaux actuels pour les énergies renouvelables et l'équipement à haut rendement énergétique ne favorisent pas l'investissement dans une enveloppe de bâtiment au rendement énergétique et aux performances globales plus élevés[9]. Alors que l'on s'attend à ce que les bâtiments écologiques génèrent des économies de coûts à long terme, les constructeurs et les investisseurs demeurent prudents quant à l'investissement dans la conception holistique de bâtiments écologiques ou dans des systèmes de certification de bâtiments écologiques. Des incitatifs fiscaux additionnels sont donc requis pour encourager la construction (ou la rénovation) de bâtiments avant-gardistes dans tout le pays. Ces incitatifs peuvent se fonder sur le rendement énergétique ou l'intensité des GES (émissions de carbone nettes zéro, consommation énergétique nette zéro), ou utiliser un substitut comme la présence d'une certification écologique (p. ex., LEED).

Exemples d'autres administrations

États-Unis

Le programme de codes énergétiques du bâtiment du département de l'Énergie américain gère un programme d'assistance technique aux États qui comprend le soutien à l'élaboration de plans d'adoption et de conformité, l'analyse économique et d'incidence sur les coûts, et plus encore.

De même, par l'intermédiaire d'un centre de solutions d'État et local, le département de l'Énergie fournit des ressources pour aider les États, les gouvernements locaux et les écoles du préscolaire au niveau secondaire à instaurer des politiques, programmes et projets à forte incidence énergétique. Le soutien est fourni en nature.

Europe

L'Union européenne a également mis sur pied l'initiative BUILD UP Skills dans le cadre de son programme Énergie Intelligente pour l'Europe afin d'aider les États

[9] Équiterre (2016). *Modifications proposées à la politique fiscale fédérale : réduire les émissions de GES et générer des revenus*, p. 6, https://equiterre.org/sites/fichiers/equiterre_bugdet_recommandations-fr.pdf

membres à établir des feuilles de route pour des systèmes de certification dans le secteur du bâtiment.

Institutions de certification privées

Un certain nombre d'institutions de certification privées sont actives dans le secteur du bâtiment. Par exemple, le Building Performance Institute (BPI) offre des programmes de certification des entrepreneurs, et est un administrateur de programmes d'efficacité énergétique reconnu aux États-Unis et en Europe. Les services publics et les organismes d'efficacité énergétique tirent parti de ces systèmes de certification dans la conception de leurs propres programmes : Energy Trust en Orégon, par exemple, exige que les entrepreneurs admissibles détiennent la certification du BPI pour participer à certains programmes.

Québec

Le Québec a mis sur pied un programme de certification des constructeurs pour son programme phare Novoclimat, le Groupe Sélect Novoclimat 2.0. Les entrepreneurs certifiés doivent maintenir un taux moyen d'inscription à Novoclimat d'au moins 90 % de leurs maisons vendues chaque année sur le territoire du Québec, offrir à leur personnel une formation technique et soumettre pour analyse leurs techniques de construction afin d'en évaluer le rendement énergétique.

Un thème important qui ressort de ces exemples est le désir de soutenir des organisations disposant de fonds limités ou hautement réglementées (services publics, provinces, États membres) pour la mise en œuvre de politiques ambitieuses.

Stratégie relative aux données sur les bâtiments

Contexte

Environnement de données fragmenté au Canada

La disponibilité de données sur la consommation d'énergie, les technologies énergétiques et les possibilités d'efficacité énergétique est essentielle pour assurer une transition réussie dans le secteur du bâtiment, pour tous les intervenants.

- Les **administrateurs de programmes** s'appuient sur les données pour concevoir des programmes d'efficacité énergétique, de remplacement de carburant et de réduction des émissions de GES (Quelle est l'ampleur du potentiel, et où se trouve-t-il? Il est réalisable et économique dans quelle proportion, et d'ici quelle date? Que font les autres?)
- Les **décideurs politiques** ont besoin de sources de données fiables pour élaborer des stratégies et politiques efficaces en matière d'efficacité énergétique (Quels sont les obstacles? Comment peut-on les surmonter?)
- Les **constructeurs** et les **investisseurs** comptent sur la disponibilité des données pour appuyer leurs décisions de conception et d'investissement (Est-ce que les projets de rénovation sont viables financièrement? Que font les autres? Qu'est-ce qui produit de bons résultats, et qu'est-ce qui ne fonctionne pas?)

Par l'intermédiaire de la Base de données nationale sur la consommation d'énergie, de l'ENERGY STAR Portfolio Manager et du Système de cote ÉnerGuide de RNCan, des données sur l'énergie de Statistique Canada et d'autres produits, le gouvernement fédéral a joué un rôle de premier plan pour recueillir, maintenir, faciliter et distribuer des données sur la consommation d'énergie aux échelons fédéral, provincial et territorial.

Cependant, les sources de données sur les technologies, le potentiel et le rendement des bâtiments relativement à l'efficacité énergétique demeurent limitées et sont généralement fragmentées parmi les ordres de gouvernement, les services publics et les autres intervenants. Les principaux documents de la chaîne de valeur des programmes d'efficacité énergétique — études sur le potentiel, manuels de références techniques, analyses comparatives — font l'objet de mises à jour périodiques par les secteurs publics ou les organismes gouvernementaux concernés, par l'intermédiaire d'experts-conseils

indépendants. Le soutien à cet effet et la diffusion au-delà de leur propre zone de service sont toutefois limités.

Élaboration de politiques fondées sur les données probantes dans le secteur du bâtiment

Dans le contexte du Cadre pancanadien, le gouvernement fédéral s'est engagé à travailler de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires « dans le but d'exiger l'étiquetage de la consommation d'énergie des bâtiments d'ici 2019 ». Le Cadre pancanadien fait également état d'un engagement à soutenir la collecte et la publication régulière de données complètes sur les « technologies propres », un domaine qui peut couvrir les bâtiments sobres en carbone et leurs besoins considérables en matière de données. Le budget de 2017 prévoit des fonds pour la stratégie relative aux données sur les technologies propres et le Carrefour de la croissance propre qui visent tous deux à surmonter les obstacles à la disponibilité des données et à la prise de décisions s'appuyant sur des données. Il est nécessaire de disposer d'une stratégie axée particulièrement sur les données pour combler les écarts dans l'industrie et promouvoir l'excellence.

Objectifs des politiques

S'il élabore une solide stratégie relative aux données sur les bâtiments, le gouvernement fédéral sera en mesure :

1. de fournir les fondements pour l'élaboration de politiques et de programmes s'appuyant sur des faits à tous les échelons, ainsi que pour les décisions en matière d'investissement et de construction;
2. d'établir un bilan du potentiel et du succès de l'efficacité, mettant en évidence les retombées sur les plans énergétique et non énergétique (réduction des GES, création d'emplois, etc.) de l'efficacité.

Caractéristiques des politiques

Créer, rendre publique et mettre périodiquement à jour une étude nationale sur le potentiel d'efficacité énergétique

Une étude du potentiel décrit les possibilités techniques et économiques réalisables d'efficacité énergétique dans un secteur donné. Autrement dit, elle répond à la question : « Quelle est l'ampleur de ce que nous pouvons accomplir au

Canada? » Le gouvernement fédéral peut collaborer avec les services publics et les provinces pour commander des études périodiques du potentiel, publier conjointement en ligne les résultats en format continu, et offrir aux intervenants des services d'assistance et d'analyse. Ces démarches soutiendraient grandement les efforts des services publics et des provinces, de même que les initiatives fédérales dans le secteur du bâtiment.

Inaugurer la plateforme fédérale de données sur les bâtiments, un ensemble de bases de données, des cartes et d'autres outils

Le gouvernement fédéral se trouve dans une position privilégiée pour créer un ensemble de bases de données, de cartes et d'outils pour soutenir les décideurs politiques et les investisseurs dans tout le pays. La plateforme proposée de données sur les bâtiments pourrait comprendre :

1. une base de données sur le financement de l'efficacité énergétique, inspirée de la De-Risking Energy Efficiency Platform (DEEP) européenne, afin d'aider les prêteurs à mieux comprendre les profils de risque de ces projets;
2. des bases de données sur l'ENERGY STAR Portfolio Manager et le Système de cote ÉnerGuide alimentées et soutenues adéquatement;
3. une base de données, dotée d'un outil de navigation, sur les politiques du bâtiment d'échelon local, provincial et territorial, et fédéral.

Ces données peuvent être complétées avec des rapports analytiques publiés à intervalles réguliers dans un format cohérent dans le but de dresser un portrait précis de l'évolution du parc immobilier canadien et appuyer les décideurs politiques, les évaluateurs et les professionnels de l'immobilier.

Financer la publication annuelle d'une feuille de pointage sur les politiques du bâtiment

Une concurrence amicale qui s'appuie sur des données multiples favorise le rendement. Le gouvernement fédéral peut financer la publication par des tiers d'une feuille de pointage qui évalue le rendement des provinces canadiennes et des grandes municipalités par rapport à des critères clés (politiques du bâtiment et résultats).

Il est à noter qu'en mai 2017, le groupe d'experts sur la modernisation de l'Office national de l'énergie a recommandé la création de l'Agence canadienne d'information sur l'énergie qui serait semblable à la très importante Agence d'information sur l'énergie des États-Unis. Nous privilégions la centralisation et la diffusion à grande

échelle de données de très bonne qualité sur l'énergie et considérons favorablement cette recommandation. Une agence centrale de données sur l'énergie peut très bien intégrer des éléments de la stratégie de données sur les bâtiments.

Exemples d'autres administrations

Union européenne

L'Union européenne gère l'« EU Building Stock Observatory », une base de données et outil de cartographie de données qui suit le rendement énergétique des bâtiments dans toute l'Europe. L'observatoire présente l'évolution de l'efficacité énergétique dans les bâtiments des États membres de l'UE, les programmes de financement disponibles et les niveaux de pauvreté énergétique, et offre des feuillets d'information de première importance.

De même, l'Energy Efficiency Financial Institutions Group gère la De-Risking Energy Efficiency Platform (DEEP) qui suit et publie les données sur le rendement financier des investissements en efficacité énergétique dans les bâtiments européens afin d'accroître la transparence, l'établissement de profils de risque et la normalisation des projets d'investissement en efficacité énergétique.

États-Unis

Le département de l'Énergie américain a lancé le *Better Buildings Financing Navigator* qui aide les promoteurs de projets, les propriétaires immobiliers et les occupants à trouver les programmes de financement de l'efficacité énergétique qui correspondent à leurs besoins particuliers. Cette plateforme offre aux parties intéressées des informations sur le paysage du financement pour leur projet, mettant en évidence tant les modes de financement traditionnels (prêts et baux) que les options de financement spécialisé en efficacité énergétique (le financement « à même la facture », le mécanisme de financement *Property Assessed Clean Energy* [PACE], les marchés de services énergétiques, etc.).

Organismes sans but lucratif

L'American Council for an Energy Efficient Economy (ACEEE) publie annuellement une feuille de pointage par État qui classifie les politiques et initiatives des 50 États par rapport à des indicateurs clés. L'industrie cite fréquemment cette feuille de pointage, et les États se livrent à une concurrence ouverte pour améliorer leur position par rapport à celle de leurs voisins.

Ces exemples présentent un contraste frappant avec la disponibilité limitée de données relatives aux bâtiments au Canada — une lacune majeure du secteur. Le gouvernement fédéral est très bien placé pour faire en sorte que sa stratégie globale sur les données comprenne une stratégie relative aux données sur les bâtiments.

Initiative relative au financement des bâtiments

Contexte

Le financement : un autre outil dans la trousse

Il a été reconnu au cours des dernières années que les programmes de financement constituent un outil essentiel pour surmonter quelques-uns des obstacles du marché qui empêchent les propriétaires immobiliers d'effectuer les investissements nécessaires dans l'amélioration de l'efficacité énergétique, le remplacement de carburant et d'autres mesures écoénergétiques. Tout comme les programmes incitatifs, les programmes de financement se présentent sous diverses formes :

- des **mécanismes de remboursement** qui facilitent le prêt (p. ex., prêts à des conditions de faveur, financement/remboursement à même la facture, taxes d'améliorations locales [TAL] ou financement PACE);
- des **rehaussements de crédit** axés sur la réduction de l'exposition au risque pour les prêteurs (p. ex., garanties de prêt, réserves pour pertes sur prêts, achats de réduction d'intérêts).

Les programmes de financement sont essentiels pour attirer des investissements de capitaux privés qui fourniront des fonds pour des travaux d'amélioration du rendement énergétique de grande envergure. Les institutions financières, comme la nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada, pourraient offrir et démultiplier plusieurs produits de financement pour de multiples grands projets d'amélioration du rendement énergétique.

Le financement n'est que l'un des outils de la trousse, et son efficacité sera limitée s'il est utilisé isolément. Une forte demande pour des projets d'amélioration du rendement énergétique — impulsée par des cibles nationales, des données transparentes et des codes normalisés rigoureux — demeure le fondement des initiatives de financement réussies.

Programmes de financement émergents en Amérique du Nord

Les États-Unis ont connu une forte augmentation de programmes de financement au cours des dernières années de formes diverses, comme les programmes de financement ou de remboursement à même la facture, les prêts PACE résidentiels et commerciaux, et

les rehaussements de crédit à grande échelle par le fédéral. L'ampleur défie également les attentes : dans le cas de PACE, des prêts résidentiels et commerciaux totalisant plus de 4 milliards USD ont été accordés entre 2009 et 2016 aux États-Unis[10]. L'émergence d'institutions financières écologiques publiques et quasi publiques, comme la Connecticut Green Bank et la New York Green Bank, a également contribué à l'essor de ce mouvement.

Plusieurs provinces et territoires au Canada ont également adopté le financement, plus particulièrement à l'échelon des services publics (Efficiency Nova Scotia et Manitoba Hydro offrent tous deux le financement à même la facture), des municipalités (The Atmospheric Fund a géré un programme de taxes d'améliorations locales [TAL]) et des projets pilotes (le Québec a lancé des projets pilotes inspirés des programmes TAL et PACE). Plus récemment, quelques provinces ont jeté les bases pour la création d'institutions semblables aux banques écologiques, notamment le Québec (Transition Énergétique Québec, qui agira en partenariat avec Investissement Québec), l'Alberta (Energy Efficiency Alberta a reçu le pouvoir de financer) et l'Ontario (Fonds pour un Ontario vert). Certaines villes étudient également la possibilité de créer des centres municipaux d'innovation climatique pour subventionner et financer des initiatives à faibles émissions de carbone, entre autres dans le secteur du bâtiment.

Un rôle pour le gouvernement fédéral… et pour la Banque de l'infrastructure du Canada

Au Canada, le financement demeure pour la plus grande part à ses débuts, mais accuse des progrès rapides. Le gouvernement fédéral a récemment rappelé l'existence de financement et d'incitatifs fiscaux à l'occasion de la Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines. Il y a possibilité de faire plus.

Sur une échelle plus vaste, le gouvernement fédéral a annoncé, en novembre 2016, son intention de créer la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). Cette société d'État sera chargée d'utiliser un capital public limité pour démultiplier des investissements privés pour des projets d'infrastructure de grande envergure, allant d'usines de traitement des eaux usées à des projets routiers. On en sait peu sur la conception de la BIC ou ses programmes à l'heure actuelle. Créée sur le modèle de banques de l'infrastructure d'autres pays — du Kreditanstalt für Wiederaufbau (établissement de crédit pour la reconstruction) allemand à la Rhode Island Infrastructure Bank —, la BIC sera bien placée pour soutenir les secteurs de l'amélioration du rendement énergétique

[10] PACE Nation (2017). « PACE Market Data », http://pacenation.us/pace-market-data/

et du financement de projets d'efficacité énergétique. Les montants des prêts pour améliorer l'efficacité énergétique s'étendent habituellement de montants inférieurs à un million jusqu'à 20 millions de dollars, ce qui représente peu aux yeux des investisseurs institutionnels. Il n'existe pas actuellement au Canada d'institution financière qui regroupe et titrise ces prêts pour les vendre sur des marchés secondaires; cette activité réalisée dans d'autres pays exerce une forte influence dans le secteur de l'amélioration du rendement énergétique des bâtiments.

Dans le cadre de cet écosystème évolutif, on ne peut que s'attendre à une croissance des demandes adressées au gouvernement fédéral d'élargir son rôle dans le financement de bâtiments écologiques, comme soutien par le truchement de rehaussements de crédit, et en tant que courtier-fournisseur et bailleur de fonds des initiatives locales de financement.

Objectifs des politiques

En lançant une initiative de financement, le gouvernement fédéral pourra :

1. soutenir les efforts de financement provinciaux et locaux afin d'assurer qu'ils respectent les engagements du Cadre pancanadien en matière de bâtiment;
2. favoriser la création d'un environnement de financement novateur qui comprendra la participation d'importants intervenants du secteur privé.

Caractéristiques des politiques

Lancer un programme de garantie de prêts pour les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique à rendement élevé

Le gouvernement fédéral peut instituer et gérer un programme de garantie de prêts à grande échelle pour appuyer les investissements dans des initiatives majeures d'amélioration du rendement énergétique de bâtiments. Inspiré du programme fructueux du département de l'Énergie américain, le programme fédéral pourrait se concentrer sur la garantie de prêts privés destinés à l'amélioration de l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables et à d'autres projets.

Offrir du capital de démarrage pour des initiatives de financement provinciales et municipales, et relevant des services publics

Au cours des années à venir, les provinces, les municipalités et les services publics lanceront d'importantes mesures de financement. Le gouvernement fédéral peut appuyer ces mesures en instaurant une initiative de capital de démarrage pour des institutions provinciales du type « banque écologique » (dans le but de stimuler la croissance d'institutions existantes et impulser la création de nouvelles) des fonds municipaux pour le climat (fournir des capitaux de démarrage à des organisations qui s'inspirent du Toronto Atmospheric Fund et d'autres projets, comme le soutien à la mise sur pied de programmes de financement TAL et PACE dans les provinces et territoires participants). Ce fonds pourrait être renfloué périodiquement par l'émission d'obligations vertes du gouvernement du Canada.

Créer un centre de financement des bâtiments écologiques à la Banque de l'infrastructure du Canada dont le rôle serait axé sur le regroupement

Le gouvernement fédéral peut établir un bureau de financement écologique au sein de la BIC dont le mandat initial consisterait à regrouper les prêts pour les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique (p. ex., les prêts effectués par des programmes émergents de financement dans l'ensemble du pays), à les titriser et à les vendre sur des marchés secondaires (p. ex., à des investisseurs institutionnels). Au fil de l'évolution du marché, ce centre de financement des bâtiments écologiques pourra étendre ses activités à d'autres domaines, en phase avec les institutions de type « banque écologique » du monde entier.

Soutenir les efforts de normalisation des pratiques de souscription technique pour les prêts destinés à l'amélioration de l'efficacité énergétique

En soutien au secteur naissant du prêt pour l'amélioration de l'efficacité énergétique, et dans le but d'appuyer les efforts de la Banque de l'infrastructure du Canada présentés dans la prochaine section, le gouvernement fédéral pourrait contribuer à moderniser et normaliser la partie technique de la souscription de prêts destinés à l'amélioration de l'efficacité énergétique (l'autre partie étant la tarification financière qui relève de l'établissement de prêt). Plus précisément, le gouvernement fédéral peut :

1. travailler à intégrer davantage les outils techniques de RNCan (plus particulièrement ÉnerGuide) aux besoins en matière de tarification financière (p. ex., en ajoutant un espace pour les devis et d'autres coûts dans les rapports ÉnerGuide normalisés);

2. soutenir le développement de l'Investor Confidence Project (ICP Canada) qui s'efforce de normaliser le financement commercial de projets d'efficacité énergétique, en soutien aux activités de tarification.

Conjuguée à la stratégie relative aux données sur les bâtiments, cette initiative aidera les investisseurs du secteur privé à évaluer les projets d'amélioration de l'efficacité énergétique de façon uniformisée et contribuera à constituer une réserve croissante de projets susceptibles d'être financés.

Ces efforts aideront à surmonter les obstacles et les échecs du marché dans l'économie émergente de l'amélioration de l'efficacité énergétique, et attireront des investissements privés dans les bâtiments sobres en carbone.

Exemples d'autres administrations

États-Unis

Depuis 2005, le département de l'Énergie des États-Unis gère un programme de garantie de prêts, avec une autorisation de près de 4,5 milliards de dollars à son maximum. Le programme autorise l'émission de garanties de prêt pour les projets énergétiques qui « évitent, réduisent ou séquestrent » les polluants atmosphériques et les gaz à effet de serre, et qui utilisent des technologies substantiellement améliorées. Le programme est destiné aux technologies commerciales, et ne soutient pas des projets de recherche et développement.

En 2014, la Connecticut Green Bank a réalisé pour la première fois la titrisation et vente de prêts PACE sur les marchés secondaires. Au fil de l'évolution du marché, les institutions financières privées ont commencé à investir directement dans des projets d'efficacité énergétique. Dans cette même perspective, la Rhode Island Infrastructure Bank a été créée à partir de la Water Financing Authority de cet État (une banque de l'infrastructure plus classique) pour soutenir les prêts pour l'amélioration de l'efficacité énergétique dans tout le Rhode Island. Elle a utilisé des obligations en position de premières pertes pour financer des prêts destinés à l'amélioration de l'efficacité énergétique, et continue de tirer profit de son statut d'organisme bien coté pour promouvoir des outils de financement écologique.

Investor Confidence Project

Les protocoles d'ICP créent un cadre cohérent et transparent qui permet aux investisseurs de tarifer et gérer les risques en matière de rendement énergétique

d'un projet. Démarré aux États-Unis (et utilisé dans les programmes de la Connecticut Green Bank, entre autres), l'ICP a élargi son rayonnement au cours des dernières années et a récemment été adopté comme pratique exemplaire de normalisation du financement des projets d'efficacité énergétique dans l'Union européenne. Au Canada, le District de la découverte MaRS, en partenariat avec Green Business Certification Inc. (GBCI) et le Conseil du bâtiment durable du Canada (CBDCa), met actuellement sur pied une initiative ICP Canada.

Union européenne

La Banque européenne d'investissement et le Mécanisme de financement du capital naturel de la Commission européenne offrent des prêts et des investissements couverts par une garantie de l'UE pour soutenir un éventail de projets, incluant l'infrastructure verte. Le programme a été lancé en phase d'essai et offre du financement à tous les États membres de l'UE sous la forme de financement par emprunt direct et intermédié, et de fonds de placement en actions.

Allemagne – Programme de la Banque de développement KfW pour les rénovations visant l'efficacité énergétique

Il s'agit d'un partenariat public-privé dans lequel KfW fournit des capitaux publics à faibles intérêts et des subventions, et les banques de détail locales traitent avec les clients/propriétaires. Le programme est offert pour les bâtiments nouveaux et existants des secteurs public et privé, et le montant des subventions s'accroît en fonction de la rigueur des mesures d'efficacité énergétique. Il a été établi que ce programme ramenait dans les coffres de l'État près de quatre fois son coût, et plus de cinq fois si l'on prend en considération la réduction des prestations d'assurance-emploi[11].

Le financement demeure un outil relativement nouveau dans la trousse, particulièrement en ce qui concerne les gouvernements fédéraux. Le soutien d'initiatives privées ou infranationales constitue un thème récurrent dans toutes les régions.

[11] KfW Bankengruppe (2011). *Impact on Public Budgets of KfW Promotional Programmes in the Field of 'Energy-Efficient Building and Rehabilitation*, https://www.kfw.de/migration/Weiterleitung-zur-Startseite/Homepage/KfW-Group/Research/PDF-Files/Energy-efficient-building-and-rehabilitation.pdf

Financement de transfert pour les bâtiments sobres en carbone

Contexte

Investissements dans les infrastructures : partir du bon pied

Par souci de stimuler l'économie et de tirer profit des taux d'intérêt qui se trouvent à un creux historique, le gouvernement fédéral a lancé un important programme d'investissements destinés aux infrastructures. Plus récemment, les efforts à cet égard ont été intensifiés en incluant au budget de 2017 une contribution de 33 milliards de dollars aux initiatives d'infrastructure, qui comprend notamment du soutien à la mise en œuvre des mesures du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Les retombées générées par ces investissements seront bénéfiques à long terme : on peut s'attendre à ce que les nouvelles infrastructures construites aujourd'hui soient encore utilisées dans plusieurs décennies.

Le gouvernement fédéral demeure soucieux d'établir un équilibre entre l'imposition de nouvelles conditions aux responsables de projets retenus pour du financement tout en minimisant les coûts de transaction et les retards. Toutefois, peu de conditions relatives au rendement (les « conditions vertes ») ont été soumises aux bénéficiaires de financement potentiels.

Soutenir la mise en œuvre de programmes concrets

La part du lion des programmes liés aux bâtiments écologiques est gérée à l'échelle des provinces et des sociétés de services publics. Pourtant, la plupart des provinces et des territoires canadiens se trouvent bien loin derrière leurs voisins du Sud : les cibles d'efficacité énergétique, si elles sont existantes, sont modestes ; les programmes connexes de financement, sauf quelques exceptions, demeurent modiques et la durabilité du financement à long terme est incertaine (p. ex., les initiatives phares de BC Hydro en ce qui concerne la gestion de la demande ont vu leur budget réduit au cours des dernières années). Dans son processus de notation des pays, l'American Council for

an Energy-Efficient Economy (ACEEE) a classé le Canada au 10e rang en ce qui concerne les politiques d'efficacité énergétique[12][12].

En résumé, la plupart des provinces et des sociétés de services publics établissent des objectifs bas comparativement à leurs homologues américains, et elles ne dépensent pas suffisamment de façon indirecte afin de permettre des économies d'énergie et des réductions des GES importantes. Or, lentement, le vent est en train de tourner. Plusieurs gouvernements provinciaux sont à court de fonds, et les sociétés de services publics, qui doivent répondre à une demande stable et relever les défis que pose le renouvellement des infrastructures, sont réticentes à imposer des hausses de tarifs à des contribuables qui sont déjà méfiants. De son côté, le gouvernement fédéral est en mesure de soutenir — sans nécessairement mettre en œuvre — une augmentation importante des programmes concrets relatifs aux bâtiments écologiques.

Financer adéquatement le transfert

La fédération canadienne est bien au fait des ententes de financement entre les différents ordres de gouvernement et les municipalités. De la péréquation au Fonds de la taxe sur l'essence, les budgets des provinces et des municipalités comptent en grande partie sur les transferts de fonds du gouvernement fédéral. Alors que les discussions habituelles sur le financement des soins de santé font partie intégrante des relations fédérales-provinciales, une entente transparente à long terme (ou, du moins, un ensemble d'ententes bilatérales) permettrait de limiter les frictions et constituerait une source de financement stable pour les programmes des gouvernements provinciaux et municipaux. Le budget de 2017 stipule que l'investissement de 9,2 milliards de dollars dans l'infrastructure verte proposé par le gouvernement sera octroyé aux provinces et aux territoires au cours des 11 prochaines années par le truchement d'ententes bilatérales. Dans sa lettre adressée aux provinces, le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités, Amarjeet Sohi, a déjà déterminé l'atténuation des GES dans le secteur du bâtiment (c'est-à-dire l'efficacité énergétique et le remplacement de combustibles) comme étant admissible au financement de l'infrastructure verte. Un système de financement de transfert pour les projets sobres en carbone permettrait de faire en sorte que le financement disponible soit bel et bien alloué à la réalisation des engagements du Cadre pancanadien en matière de bâtiments.

[12] ACEEE (2016). *Country Fact Sheet: Canada*, http://aceee.org/sites/default/files/pdf/country/2016/canada.pdf

Objectifs des politiques

En mettant en œuvre un système de financement de transfert pour les bâtiments sobres en carbone, le gouvernement fédéral sera en mesure :

1. de soutenir les organismes qui mettent en œuvre une fraction mesurable de l'ensemble des programmes liés aux bâtiments sobres en carbone ;
2. de favoriser l'adoption et l'atteinte de cibles nationales ainsi que la production périodique de rapports d'avancement ;
3. d'assurer une durabilité de financement à long terme aux organismes qui mettent en œuvre les programmes clés.

Caractéristiques des politiques

Étendre la liste de conditions relatives au financement fédéral des infrastructures liées aux bâtiments afin d'y inclure des analyses comparatives de rendement (les « conditions vertes »)

Le gouvernement fédéral peut augmenter les exigences imposées aux bénéficiaires privés de financement fédéral pour les infrastructures en mettant l'accent sur la simplicité. Deux catégories d'exigences peuvent être ajoutées selon le type de financement :

- Les exigences de base : oblige les bénéficiaires de financement à établir des objectifs de rendement pour leurs bâtiments, à effectuer des analyses comparatives de rendement au moyen d'ENERGY STAR Portfolio Manager de RNCanada et à produire des rapports de rendement pour les cinq premières années d'activité. Ces exigences s'appliquent au financement alloué pour les bâtiments, y compris pour les logements sociaux.
- Les exigences avancées : nécessite que les investissements dans les infrastructures qui dépassent un certain seuil comprennent dans leurs critères de sélection une évaluation stricte du cycle de vie des émissions de GES.

Cette information rendue publique en tant qu'élément de la stratégie relative aux données sur les bâtiments.

Élaborer un système de financement de transfert aux autres ordres de gouvernement

En mettant en œuvre les ententes bilatérales conclues avec les provinces dans le cadre du Plan d'infrastructure, le gouvernement fédéral peut établir un plan de

financement de transfert destiné aux programmes liés aux bâtiments sobres en carbone (les programmes d'efficience des services publics, les initiatives de remplacement de combustibles, la capitalisation de banques d'investissement vert [par exemple le Fonds pour un Ontario vert], etc.). Aucune autre condition ne devrait être imposée — peu importe que le financement serve à des programmes de financement ou d'incitation, à l'élaboration de codes et de normes ou à d'autres programmes et politiques — afin de laisser les provinces libres de faire les choix qu'elles jugent les meilleurs en fonction de leur contexte unique.

Établir un cadre strict de reddition de comptes

En tant que condition de financement, les provinces doivent accepter de fournir des rapports d'avancement en matière de données fondamentales (économies d'énergie, réductions d'émissions de GES, etc.). Ces renseignements devraient être divulgués publiquement et diffusés dans le cadre de la stratégie gouvernementale relative aux données sur les bâtiments.

Le financement du transfert devrait être conditionnel aux performances des provinces en ce qui concerne les objectifs mentionnés dans la partie A ainsi qu'à leur participation aux mesures du Cadre pancanadien.

Exemples d'autres administrations

États-Unis

Le programme énergétique du département américain de l'Énergie accorde du financement aux États au moyen d'un processus concurrentiel[13]. Les fonds sont octroyés dans le but d'accélérer la mutation du marché de l'efficacité énergétique et des technologies d'énergie renouvelable grâce au déploiement de politiques et de stratégies qui visent à créer de l'emploi, à réduire les coûts d'énergie et à garantir la sécurité en matière d'énergie et de climat. Le montant des subventions est déterminé au moyen d'une formule mise à jour fréquemment afin d'assurer que l'allocation de fonds soit appropriée en fonction du rendement ainsi que des cibles et objectifs nationaux.

[13] Département de l'Énergie des États-Unis (2017). *State Energy Program Competitive Financial Assistance Program*, https://energy.gov/eere/wipo/state-energy-program-competitive-financial-assistance-program

Le programme d'intempérisation domiciliaire (Weatherization Assistance Program) mis en place par le département américain de l'Énergie accorde des subventions fédérales aux États afin d'améliorer l'efficacité énergétique des ménages à faible revenu. Ces États gèrent ensuite leurs propres programmes et en confient souvent la mise en œuvre à des sous-traitants. Le programme est en place depuis 1976.

États-Unis

L'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) promulguée par le président Obama en 2009 prévoyait l'octroi des fonds de relance pour une multitude de domaines, incluant les infrastructures et les bâtiments. L'ARRA était assujettie à la *National Environmental Policy Act* (NEPA), la loi sur la politique environnementale nationale, laquelle exigeait des projets qu'ils répondent à un ensemble d'exigences environnementales pour être admissibles à du financement. L'ARRA comprenait suffisamment de transferts aux gouvernements et organismes des différents États pour assurer l'exécution de programmes d'efficacité énergétique et de remplacement de combustibles au moyen du programme Energy Efficiency and Conservation Block Grant du département américain de l'Énergie.

Union européenne

La Commission européenne accorde des subventions aux gouvernements régionaux et locaux afin de financer l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre de pratiques énergétiques efficaces, la distribution de l'énergie renouvelable ainsi que les projets et les programmes de transport urbain. Les subventions servent à financer les études de faisabilité et de marché, la structuration de programmes, l'élaboration de plans de développement, les vérifications de consommation énergétique, la préparation de procédures d'adjudication, les ententes contractuelles et autre soutien à la mise en œuvre. Depuis sa mise en vigueur en 2009, 95 millions d'euros ont été alloués au soutien et environ 4,5 milliards d'euros ont été investis au total.

Services publics

Le principe qui consiste à transférer des fonds d'un organisme public à un autre n'est pas nouveau, et il s'effectue également entre les gouvernements et les sociétés de services publics. À titre d'exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick finance le Programme éconergétique pour les propriétaires à faible revenu administré par Énergie NB, la société d'électricité d'État.

C. Politiques de soutien

En plus des politiques et des programmes fondamentaux suggérés dans les parties précédentes, le gouvernement peut également instaurer un ensemble de politiques de moindre envergure, mais non moins importantes afin de soutenir davantage la transition vers un parc immobilier sobre en carbone.

Mesures fiscales

Le code des impôts fédéral peut être amélioré afin de favoriser le déploiement au Canada de technologies et de stratégies en matière de bâtiments écologiques. Les quelques changements clés nécessaires comprennent notamment :

L'expansion des dispositions des catégories 43.1 et 43.2

Le gouvernement fédéral actuel a élargi la portée des dispositions régissant les déductions pour amortissement prévues pour les catégories 43.1 et 43.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à y inclure davantage de technologies et, plus récemment, les projets géothermiques tel qu'il est énoncé dans le budget de 2017. Il est toutefois possible d'intégrer d'autres technologies et d'augmenter le taux d'amortissement (qui se situe actuellement entre 30 % et 50 %).

Étude de cas : Au Royaume-Uni, la déduction pour amortissement est établie à 100 % pour certains produits déterminés. Les mesures admissibles comprennent le matériel permettant des économies d'eau et d'énergie, ainsi qu'une multitude de produits sobres en carbone qui dépassent la portée de l'espace du bâtiment écologique, tels que les voitures à faibles émissions de CO_2, l'équipement d'approvisionnement en biogaz et en hydrogène, et les nouveaux véhicules utilitaires zéro émission.

Augmenter la liste de services et de produits relatifs aux bâtiments écologiques qui sont exemptés de la TPS/TVH

Des exemptions de la taxe de vente au détail accordées pour des produits et services déterminés devraient être ajoutées et mises à jour sur une base régulière, notamment pour les éléments suivants :

- Matériel et équipement : isolation thermique, thermostats intelligents, lumières à éclairage DEL et les fournaises, les chauffe-eaux et les thermopompes les plus efficaces parmi ceux qui répondent à la norme ENERGY STAR ;

- Services énergétiques spécifiques : plus particulièrement les vérifications de consommation énergétique dans les secteurs résidentiel et commercial.

Étude de cas : Certaines provinces (la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan) accordent des exemptions de la taxe de vente pour l'équipement lié à l'efficacité énergétique et à l'énergie renouvelable. À l'échelle des États aux États-Unis, des exemptions de la taxe de vente sont également accordées pour les équipements d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable en tant que mesure incitative courante. En outre, quelques États accordent une exemption de taxes foncières aux propriétaires qui installent des technologies d'économie d'énergie et d'énergie renouvelable (par exemple, un système photovoltaïque pour toiture). En Europe, des allègements fiscaux similaires sont également courants, notamment l'indemnité accordée aux propriétaires pour les économies d'énergie (Landlord Energy Savings Allowance) au Royaume-Uni.

Accorder un crédit d'impôt fédéral pour les investissements dans les projets d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable

Les crédits d'impôt constituent une autre approche possible afin de promouvoir l'adoption de projets d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable dans les secteurs résidentiel et commercial. Les crédits d'impôt peuvent être conçus de façon à favoriser l'adoption de certaines technologies (par exemple, les systèmes photovoltaïques, les thermopompes, etc.) ou au sein de segments de marché spécifiques (comme les nouvelles constructions, les bâtiments existants, etc.) afin de répondre aux objectifs des politiques.

Étude de cas : Aux États-Unis, les crédits d'impôt sont des outils couramment utilisés : le crédit d'impôt à l'investissement (CII) fédéral (jusqu'à 30 %), le crédit d'impôt à l'investissement résidentiel relatif à l'énergie renouvelable (jusqu'à 30 %), le crédit d'impôt pour les nouvelles maisons à haut rendement énergétique, et diverses autres déductions fiscales pour les particuliers et les sociétés au niveau fédéral et des États constituent le fondement d'un ensemble de mesures incitatives pour les technologies d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable. En outre, les crédits d'impôt relatifs à l'énergie renouvelable sont souvent conçus en tant que mesures incitatives à l'investissement (couvrant une partie des coûts de capital), alors que d'autres sont élaborés en tant qu'incitatifs à la production (offrant un taux variable de $/kWh pendant un nombre d'années déterminé).

Coopération internationale

Apprendre des pays plus expérimentés et coopérer avec eux s'avère crucial. Plus particulièrement, le Canada doit demander à être membre de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) (figure 1). Le Canada serait le 181e pays à y adhérer, le dernier du G7.

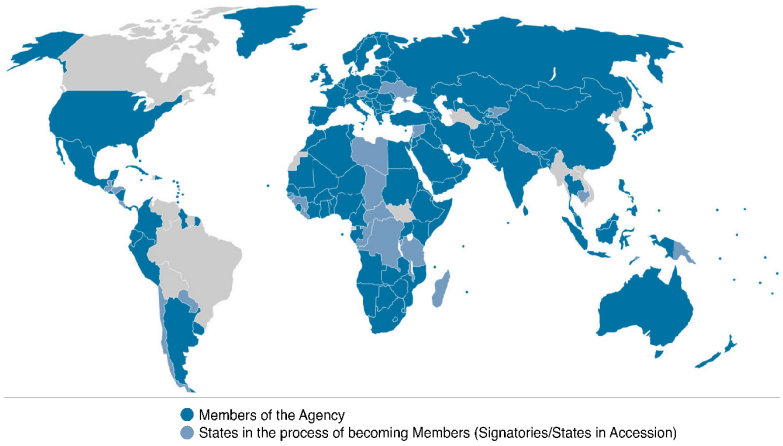

Figure 1 : Pays membres de l'IRENA

Source : IRENA[14]

Réseau de modèles de bâtiments sobres en carbone

Le gouvernement fédéral peut soutenir la création d'un réseau de modèles de bâtiments neutres en carbone à l'échelle du Canada. En s'inspirant de la Maison du développement durable de Montréal, certifiée LEED, chaque projet pourrait servir à la fois de modèle de bâtiment écologique, de lieu de rencontre pour les organisations de tous genres et d'espaces de bureaux pour les organismes novateurs et axés sur la durabilité. Plus précisément, nous recommandons d'octroyer une partie des fonds du Défi pour une économie à faibles émissions de carbone à des organismes sans but lucratif afin de construire des bâtiments sobres en carbone modèles partout au pays, et d'attribuer le financement par le truchement des nouvelles ententes bilatérales de partenariats pour les infrastructures. Qui plus est, nous recommandons de mettre les terrains fédéraux

[14] IRENA. « IRENA Members », http://www.irena.org/Menu/Index.aspx?mnu=Cat&PriMenuID=46&CatID=67

excédentaires à la disposition des organismes sans but lucratif afin d'y aménager des bâtiments commerciaux sobres en carbone[15].

[15] Pour en savoir davantage sur cette recommandation, consultez la publication d'Équiterre intitulée *Deploying Low-Carbon Buildings : The Power of Not-for-Profit Organizations* (2017).