Favoriser la transformation du marché grâce à une collaboration en matière des normes d'efficacité énergétique : Cadre fédéral-provincial-territorial

Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines
Winnipeg (Manitoba)
Août 2016

Favoriser la transformation du marché grâce à une collaboration en matière des normes d'efficacité énergétique

Cadre fédéral-provincial-territorial

Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines

Winnipeg (Manitoba)

Août 2016

Also available in English under the title: Encouraging Market Transformation Through Collaboration on Energy Efficiency Standards – A Federal-Provincial-Territorial Framework

N° de cat. M4-121/2016F-PDF (En ligne)

ISBN 978-0-660-05819-1

INTRODUCTION

Les normes d'efficacité énergétique pour les produits de consommation et commerciaux figurent parmi les approches les plus rentables pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre. À l'échelle mondiale, elles sont utilisées dans presque 50 pays comme fondement aux politiques nationales sur les changements climatiques et la conservation de l'énergie. Ces normes éliminent les produits les moins efficaces du marché lorsque les technologies plus efficaces sont économiques et faciles à obtenir. Grâce à des cycles d'amélioration continue, les normes d'efficacité énergétique stimulent la création de produits novateurs, transformant ainsi le marché grâce à l'offre de produits plus performants qui utilisent moins d'énergie, génèrent moins d'émissions de gaz à effet de serre et coûtent moins cher à exploiter.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont un rôle important à jouer dans l'établissement des normes d'efficacité énergétique. Les provinces peuvent réglementer les normes d'efficacité énergétique qui régissent les produits mis en vente sur leur territoire. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de fixer des normes pour les produits importés ou expédiés entre les provinces aux fins de vente ou de location. Le gouvernement fédéral est aussi responsable de la coopération bilatérale avec les États-Unis. En mars 2016, le président Obama et le premier ministre Trudeau se sont engagés à faire progresser la collaboration en matière de réglementation et à mieux harmoniser et à améliorer davantage les normes d'efficacité énergétique d'ici 2020.

Lorsque les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ne sont pas coordonnés, l'industrie pourrait faire face à des exigences qui se chevauchent pour desservir le marché national. Par exemple, lorsque les procédures de conformité diffèrent entre les compétences, les fabricants peuvent devoir tester un produit identique plus d'une fois pour le vendre au Canada, ce qui peut entraîner des coûts inutiles, réduire le choix parmi les produits offerts sur le marché et créer des obstacles au commerce interprovincial.

Une action coordonnée entre les gouvernements[1] soutient la cohérence nationale en matière de normes d'efficacité énergétique. En travaillant ensemble, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent atteindre leurs buts relatifs aux changements climatiques et à l'efficacité énergétique de façon à éviter les fardeaux inutiles. Les gouvernements peuvent aussi maximiser l'incidence de leurs actions en complémentant leurs efforts, réalisant ainsi des économies d'énergie et une réduction des émissions de gaz à effet de serre plus importantes et plus rentables qu'ils ne peuvent obtenir séparément.

Ce cadre appuie la Déclaration de Vancouver dans laquelle les premiers ministres conviennent d'un cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique, notamment l'harmonisation des normes d'efficacité énergétique dans tout le Canada et avec les partenaires nord-américains. Cette initiative soutient également l'engagement pris par le Conseil de la fédération dans le cadre de la Stratégie canadienne de l'énergie d'évaluer les possibilités de mise en œuvre ou d'expansion de politiques de rendement minimal en efficacité énergétique, afin de favoriser l'adoption de mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique.

BUT

Le but de ce cadre est de définir comment les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent collaborer pour mieux harmoniser les normes d'efficacité énergétique. Le cadre décrit :

[1] L'utilisation du terme « gouvernements » fait référence dans ce document aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

1) une série de buts communs que soutiennent les normes d'efficacité énergétique;
2) les principes qui définissent un système de réglementation coordonné et efficace et orientent l'élaboration des priorités communes;
3) la voie à suivre pour mettre le cadre en œuvre.

Vision

Un avenir où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux définissent les priorités communes en matière de normes d'efficacité énergétique et participent à des activités coordonnées sur les normes pour orienter des actions plus importantes et plus rentables afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et promouvoir l'économie d'énergie.

OBJECTIFS

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux utilisent des normes d'efficacité énergétique pour réaliser les buts suivants :

But 1 : Réduire les émissions de gaz à effet de serre et permettre la transition vers une économie à faibles émissions de carbone

Le gouvernement du Canada s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % d'ici 2030, par rapport à 2005. Le gouvernement fédéral s'est aussi engagé à soutenir l'innovation et l'utilisation de technologies propres, lesquelles joueront un rôle essentiel dans la transformation de l'économie du Canada en une économie à faibles émissions de carbone[2]. Bon nombre de provinces et de territoires ont leurs propres cibles pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui reflètent leur engagement à atténuer les changements climatiques.

Les produits de consommation et commerciaux utilisés dans les maisons et les bâtiments canadiens contribuent dans une vaste mesure aux émissions de gaz à effet de serre observées au Canada. En 2013, les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur résidentiel et commercial/institutionnel étaient de 121 mégatonnes, représentant 17 % des émissions canadiennes[3]. On s'attend à ce que les émissions dans ce secteur augmentent de 15 % d'ici 2030 en l'absence de nouvelles mesures[4].

But 2 : Réduire les frais d'énergie des consommateurs et des entreprises au Canada

Les Canadiens dépensent près de 50 milliards de dollars chaque année pour fournir l'énergie aux maisons et aux bâtiments commerciaux[5]. Une grande partie de cette énergie est perdue – en moyenne, 30 % ou plus[6]. Si l'utilisation de l'énergie pour les maisons et les bâtiments commerciaux était réduite de 20 %, les Canadiens pourraient économiser environ 10 milliards de dollars par année sur les factures d'énergie.

Entre 2005 et 2015, les prix réels de l'électricité dans les secteurs résidentiel et commercial ont

[2] Budget 2016 – Plan budgétaire : *Une croissance avantageuse pour la classe moyenne*, mars 2016, p. 150.
[3] Projection selon le scénario du maintien du *statu quo*, Environnement et Changement climatique Canada.
[4] *Ibid.*
[5] Évolution de l'efficacité énergétique, données 2013, 28,5 milliards de dollars pour les maisons résidentielles et 20,6 milliards de dollars pour les propriétaires d'entreprises et les institutions.
[6] Selon les estimations du Département de l'énergie des États-Unis et Lawrence Berkeley Laboratories. flowcharts.llnl.gov/content/assets/images/energy/us/Energy_US_2014.png.

augmenté de 20 % à l'échelle nationale[7]. D'ici 2040, l'Office national de l'énergie prévoit que les prix de l'électricité croîtront encore de 14 à 19 %, alors que les coûts du gaz naturel augmenteront de 17 à 22 % au cours de la même période[8]. Ces changements pourraient entraîner des hausses importantes des coûts de l'énergie pour les consommateurs et les entreprises si aucune amélioration n'est apportée à l'efficacité énergétique.

But 3 : Soutenir les cibles provinciales et territoriales en matière d'économies d'énergie et de capacité

Bon nombre de provinces et de territoires ont des cibles imposées en matière d'économies d'énergie et de capacité. Par exemple, la province de l'Ontario a une cible d'économie à long terme de 30 térawattheures en 2032, et la société BC Hydro doit satisfaire à 66 % des nouvelles demandes par le truchement de mesures de gestion de la demande d'ici 2020, une exigence de la province de la Colombie-Britannique.

Même avec des sources d'énergie abondantes au Canada, certains organismes de réglementation et services publics provinciaux et territoriaux font face à des défis pour le maintien d'une alimentation en électricité fiable et ininterrompue. Ces défis comprennent la gestion des demandes de pointe, la sécurité de l'approvisionnement et les coûts pour une nouvelle production. Comme la demande en électricité augmente – sans mesures pour encourager la conservation –, les consommateurs pourraient faire face à des prix plus élevés, des possibilités pourraient être perdues pour l'exportation et des problèmes d'approvisionnement pourraient survenir en période de demande de pointe.

Les normes d'efficacité énergétique sont essentielles à l'atteinte de ces buts

Les normes d'efficacité énergétique réduisent les émissions de gaz à effet de serre, atténuent l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et aident à atteindre les objectifs en matière d'économie d'énergie et de capacité en réduisant la quantité d'énergie consommée par un produit grâce à des améliorations technologiques, à une conception améliorée et à des fonctions avancées.

PRINCIPES

Les principes décrits ici représentent le fondement du cadre. Ils définissent comment les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent travailler ensemble pour créer un système de réglementation efficace et coordonné et élaborer des priorités communes pour la collaboration.

Travail concerté des gouvernements

Uniforme

Les gouvernements maximiseront l'uniformité nationale des normes d'efficacité énergétique tout en tenant compte des priorités provinciales, territoriales et régionales. Pour équilibrer ces considérations, les gouvernements élaboreront des exigences réglementaires afin de minimiser le fardeau inutile pour l'industrie.

[7] Source : Avenir énergétique du Canada en 2016 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2040, scénario de référence de l'Office national de l'énergie.
[8] Source : Avenir énergétique du Canada en 2016 - Offre et demande énergétiques à l'horizon 2040, scénario de référence de l'Office national de l'énergie.

Cohérente
La collaboration des gouvernements sera axée sur les priorités et les résultats communs. Dans la mesure du possible, les activités seront complémentaires plutôt que répétitives afin de maximiser les leviers et les outils pour chaque compétence, tout en reconnaissant les différentes autorités habilitantes, les conditions climatiques et les différents marchés qui existent dans tout le Canada.

Utile
Les gouvernements évalueront les incidences économiques et environnementales des normes proposées afin de comprendre les répercussions éventuelles sur les consommateurs et les entreprises et d'assurer que les Canadiens bénéficient de leur mise en œuvre.

Transparente
Les gouvernements seront ouverts et transparents à l'endroit des intervenants en matière de planification future et communiqueront régulièrement l'information entre eux et aux parties concernées. Les gouvernements consulteront les intervenants pour élaborer de nouvelles priorités.

Définition des priorités communes des gouvernements

Stratégiques
Les gouvernements prioriseront la collaboration dans les secteurs où :

- ils peuvent atteindre plus efficacement les objectifs du cadre grâce à une action conjointe plutôt qu'au moyen d'une action unilatérale;
- les circonstances uniques du Canada nécessitent une approche nationale;
- il existe au Canada un ensemble disparate de normes d'efficacité énergétique qui peuvent être harmonisées.

La collaboration sera axée sur les activités d'harmonisation du Conseil de coopération Canada-États-Unis en matière de réglementation.

Tournées vers l'avenir
Les gouvernements prépareront le marché pour la réglementation future en effectuant des investissements préalables coordonnés pour éliminer les obstacles à l'adoption complète des technologies à haut rendement par le marché. Les gouvernements donneront la priorité aux technologies des produits qui ont le plus grand potentiel d'économie d'énergie et de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et qui éliminent un ou plusieurs des obstacles suivants :

- le manque de disponibilité de la technologie sur le marché;
- la faible sensibilisation à la technologie sur le marché;
- le manque d'accès régional;
- des dépenses initiales d'immobilisation ou des coûts d'installation élevés;
- la faible acceptation des consommateurs.

Amélioration continue
Les gouvernements évalueront continuellement les possibilités d'apporter des améliorations au système de réglementation afin de simplifier les processus, d'éliminer les obstacles à la collaboration ou d'améliorer la conception de la réglementation.

MÉCANISMES DE GOUVERNANCE

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre du cadre seront présentés chaque année à la Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines.

VOIE À SUIVRE

La participation active des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sera requise pour la réalisation des objectifs indiqués dans ce cadre. Les quatre volets de travail suivants découlent des principes soulignés dans ce cadre et forment un plan d'action (annexe 1), lequel sera mis à jour chaque année. Les plans d'action futurs seront orientés par les résultats des discussions fédérales, provinciales et territoriales ayant lieu au sein du cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique et par les activités relevant de la Stratégie canadienne de l'énergie pour les normes d'efficacité énergétique.

Les quatre volets de travail sont :

1. **Établissement des priorités communes pour les normes d'efficacité énergétique nouvelles et actualisées**
   Catégories de produits pour lesquels les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux coordonneront les activités afin de mettre en œuvre des normes uniformes d'efficacité énergétique nouvelles et actualisées à l'échelle du pays.

2. **Établissement des priorités communes pour préparer le marché à la réglementation future**
   Catégories de produits pour lesquels des activités coordonnées sont requises pour surmonter les obstacles qui subsistent à l'adoption complète par le marché et faciliter la réglementation future.

3. **Établissement des priorités communes pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation**
   Secteurs dans lesquels l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation peuvent être améliorées, notamment l'étiquetage, la conformité, l'établissement de rapports et le Système de normes nationales.

4. **Assurer la transparence dans les plans prospectifs de la réglementation**
   Publier les plans prospectifs de la réglementation pour le public afin de mettre en évidence les actions proposées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

CONCLUSION

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent l'importance de collaborer en matières de normes d'efficacité énergétique pour atteindre les objectifs dans les domaines du changement climatique et de l'efficacité énergétique, et ce, d'une façon cohérente et uniforme. Ce cadre offre une structure et une voie à suivre pour réaliser une plus grande harmonisation et coordination, et pour établir des priorités communes.

Annexe 1 : Plan d'action fédéral-provincial-territorial

Le plan d'action comprend uniquement les activités prévues entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (les gouvernements) devant être réalisées d'ici le milieu de 2017. Le plan d'action sera mis à jour chaque année.

Volet de travail 1 : Priorités communes pour les normes d'efficacité énergétique nouvelles et actualisées

Justification : Dans les maisons et les bâtiments du Canada, 70 à 85 % de l'énergie est consommée pour le chauffage des pièces et de l'eau. Le reste de l'énergie est consommée principalement par les électroménagers et l'éclairage. Des normes d'efficacité énergétique nouvelles et actualisées pour les technologies qui sont responsables de la majorité de la consommation d'énergie résidentielle et commerciale peuvent contribuer grandement à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la consommation et les coûts d'énergie.

Activités prévues		
1	Les catégories de produits suivantes sont comprises dans les plans de la réglementation du gouvernement fédéral. Les produits de chauffage représentent un secteur où les normes canadiennes d'efficacité énergétique sont plus rigoureuses que celles en vigueur aux États-Unis et ce, pour des raisons climatiques. Les gouvernements travailleront ensemble et avec l'industrie pour évaluer les coûts et les bénéfices reliés à des normes d'efficacité énergétique plus élevées pour ces produits : • Chaudières résidentielles à gaz • Chaudières résidentielles à mazout • Foyers à gaz • Chaudières commerciales à gaz • Chaudières commerciales à mazout • Générateurs d'air chaud commerciaux à gaz • Chauffe-eau commerciaux à réservoir alimentés au gaz • Chauffe-eau instantanés • Chauffe-piscine	**Réalisations attendues :** Collecte des renseignements sur le marché : automne/hiver 2016-2017 Consultation préalable des intervenants sur les normes proposées : printemps 2017
2	Les catégories de produits suivantes ne sont pas comprises dans les plans prospectifs de la réglementation du gouvernement fédéral, mais elles peuvent présenter des possibilités importantes pour réduire la consommation d'énergie. Pour ces produits, les gouvernements évalueront la faisabilité et les avantages des normes d'efficacité énergétique aux niveaux ENERGY STAR® au Canada : • Ventilateurs-récupérateurs de chaleur • Générateurs d'air chaud résidentiels à gaz • Chauffe-eau résidentiels à réservoir alimentés au gaz	**Réalisations attendues :** Collecte des renseignements sur le marché : printemps 2017 Discussion des résultats de l'analyse du marché avec les intervenants : 2017

3	De nombreuses autres catégories de produits sont réglementées ou à l'étude pour être réglementées par au moins une province canadienne, mais pas au niveau fédéral ici au Canada ou aux États-Unis. Les gouvernements évalueront ces catégories de produits afin de déterminer comment uniformiser le plus possible les normes d'efficacité énergétique. Ces produits comprennent, sans s'y limiter, les suivants : • Fenêtres • Thermostats à tension de secteur • Chargeurs de batteries à grande capacité de stockage • Éclairage routier	**Réalisations attendues :** Inventaire et établissement de priorités pour les catégories de produits : printemps/été 2017

Volet de travail 2 : Priorités communes pour préparer le marché à la réglementation future		
Justification : Il existe plusieurs catégories de produits pour lesquelles des technologies existantes ou nouvelles à haut rendement pourraient engendrer d'autres économies d'énergie et réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre; toutefois, des obstacles à leur adoption complète sur le marché restent à surmonter. Pour certaines de ces catégories de produits, il n'existe pas de normes d'essai nationales. Pour d'autres, le manque d'expérience, les coûts initiaux élevés ou les défis techniques nuisent à leur adoption par les consommateurs et les entreprises. Ces obstacles ne sont pas susceptibles d'être surmontés sans des mesures gouvernementales.		
Activités prévues		
1	Les gouvernements élaboreront des stratégies communes qui identifient les obstacles principaux à l'accès aux marchés, les mesures requises pour surmonter ces obstacles et le rôle de chaque gouvernement pour les catégories de produits suivantes : • Fenêtres à haut rendement • Chauffe-eau à plus haut rendement (tous les types de combustibles) • Appareils reliés par réseau • Thermopompes (thermopompes à air pour climats froids) • Éclairage	**Réalisations attendues :** Établissement des priorités en matière de technologies/ stratégies; établissement de calendriers et de plans de mobilisation des intervenants : hiver 2017

Volet de travail 3 : Priorités communes pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation

Justification : Un système de normes nationales durable, économique et pertinent est nécessaire pour appuyer la réglementation canadienne pour tous les ordres de gouvernement. Le système de normes nationales assure que tous les intervenants, y compris le public, participent à l'élaboration des normes pour l'efficacité énergétique. Afin d'améliorer la mise en œuvre de la réglementation, le système de normes nationales doit être suffisamment souple pour soutenir les objectifs gouvernementaux qui visent à maximiser l'uniformité nationale des exigences en matière d'efficacité énergétique et l'harmonisation avec les États-Unis.

Activités prévues		
1	Les gouvernements travailleront avec l'Association canadienne de normalisation, d'autres organismes d'élaboration des normes (le cas échéant), et le Conseil canadien des normes pour développer une approche simplifiée pour l'élaboration des normes, notamment celles qui : • s'harmonisent avec celles des États-Unis • s'harmonisent avec celles des États-Unis et ayant des exigences uniques au Canada • sont uniques au Canada	**Réalisations attendues :** Mise en œuvre d'une approche « accélérée » de l'Association canadienne de normalisation pour l'harmonisation améliorée avec les États-Unis : été/automne 2016

Volet de travail 4 : Transparence des plans de la réglementation

Justification : Pour maximiser la transparence à l'endroit des intervenants, il est nécessaire de communiquer l'information sur les activités de réglementation proposées et de rendre ces renseignements facilement accessibles. En général, les gouvernements rendent les plans de la réglementation publics, mais ils sont difficiles à trouver à un seul endroit.

Activités prévues		
1	Les gouvernements élaboreront un portail Web avec des liens menant aux règlements en vigueur et aux plans de la réglementation pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, s'il y a lieu.	**Réalisations attendues :** Lancement du portail Web : hiver 2017