



Conseil de la fédération

Évaluation sommaire du respect de certains engagements en matière de
changements climatiques et d'énergie, 2007-2010

Juillet 2011

Objet de l'évaluation

Le présent document évalue sommairement le respect de plusieurs engagements pris par le Conseil de la fédération entre 2007 et 2010 en matière de lutte aux changements climatiques, de développement de l'économie verte et de politique énergétique.

Mise en contexte

Le Conseil de la fédération, créé le 5 décembre 2003 par les premiers ministres des provinces et des territoires, poursuit les objectifs suivants :

- promouvoir la coopération entre les provinces et les territoires et tisser des liens plus étroits entre les membres du Conseil, dans le but de renforcer le Canada;
- favoriser des rapports fructueux entre les gouvernements, qui soient fondés sur le respect de la constitution et la reconnaissance de la diversité au sein de la fédération;
- assumer un rôle de leadership sur les dossiers importants pour tous les Canadiens et les Canadiennes¹.

Le Conseil de la fédération dispose d'un Secrétariat permanent basé à Ottawa. Se réunissant sur une base annuelle ou pluriannuelle, les premiers ministres des provinces et des territoires discutent d'enjeux communs ayant des répercussions sur leurs compétences constitutionnelles. Ils profitent de cette tribune pour adopter, à l'occasion, des résolutions politiques exprimant leurs points de vue et leur volonté d'action. Ils prennent régulièrement des engagements dans un certain nombre de dossiers, au nom de leur gouvernement respectif, ou collectivement.

Depuis 2004, les premiers ministres des provinces et des territoires ont ainsi souscrit – individuellement et collectivement – à plusieurs engagements en matière de lutte aux changements climatiques, de développement de l'économie verte et de politiques énergétiques. Le soutien à l'économie verte, la promotion de l'efficacité énergétique et les politiques énergétiques, de même que les mesures de réduction d'émissions de gaz à effet de serre font régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil.

En août 2005, puis en juillet 2006, les premiers ministres se sont engagés à développer une Stratégie pancanadienne de l'énergie du Conseil de la fédération. Cet engagement sera réalisé par la publication, en août 2007, d'un document intitulé *Une vision partagée de l'énergie au Canada*². Cette stratégie comprend un plan d'action en 7 volets, incluant : la conservation et l'efficacité énergétique; le développement et le déploiement de technologies énergétiques; l'augmentation des sources d'énergie renouvelable, verte ou plus propre; le développement et l'amélioration des réseaux de transmission et de transport; l'amélioration de la rapidité des processus d'approbation réglementaire pour les nouveaux

1 <http://www.conseildelafederation.ca/aproposconseil/aproposconseil.html> [consulté le 8 juillet 2011]

2 www.conseildelafederation.ca/pdfsfrançais/energystrategy_FR.pdf

projets; le soutien au développement de ressources humaines; et la participation des provinces et des territoires aux négociations internationales portant sur l'énergie.

Ces volets ne comportent pas, dans la très grande majorité, d'objectifs quantifiables ou mesurables, misant plutôt sur une série de principes et sur l'expression de la volonté des participants de mieux collaborer dans un certain nombre de domaines. Par ailleurs, des engagements plus précis ont été pris par la suite par le Conseil pour certains de ces volets et feront l'objet de la présente évaluation sommaire.

Démarche

Une analyse des documents officiels rendus publics dans le cadre des activités du Conseil de la fédération depuis 2004 (communiqués de presse, déclarations et documents de politiques) révèle près d'une trentaine d'engagements spécifiques des premiers ministres à la mise en œuvre de mesures et d'initiatives de lutte aux changements climatiques, de développement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables ainsi que de la promotion de l'économie verte. De ce nombre, la présente analyse sommaire en retient une vingtaine, adoptés depuis 2007, et cherche à en valider la mise en œuvre, selon les échéanciers prévus lorsque ceux-ci ont été spécifiés. Ces engagements sont reproduits aux Tableaux A, B, C et D.

Nous pouvons distinguer deux types d'engagements : (1) des engagements interpellant la mise en œuvre de mesures et d'initiatives (par exemple, augmenter la production d'énergies renouvelables) par chacune des provinces et chacun des territoires (engagements A et B) et (2) des engagements nécessitant la collaboration (par exemple, réaliser conjointement des études – engagements C et D). Cette évaluation sommaire se limite à plusieurs engagements du premier type, pris à l'occasion de la Conférence de Moncton (2007), de Québec (2008) et de Winnipeg (2010).

Engagements issus de la réunion de Moncton, août 2007

L'analyse retient tout d'abord une première série d'engagements issus de la réunion de Moncton (10 août 2007) en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Parmi ceux-ci, mentionnons :

A1 – L'adhésion des provinces et des territoires au Climate Registry³

Les premiers ministres se sont engagés à « élabor[er] des outils de mesure des gaz à effet de serre cohérents et vérifiables et [à adhérer] au Climate Registry ». Le Climate Registry est une organisation à

³ Informations recueillies sur le site Internet du Climate Registry, <http://www.theclimateregistry.org/>, ainsi que par le biais d'entrevues avec deux représentants de cet organisme et d'un représentant d'une province canadienne dans la semaine du 27 juin et du 4 juillet 2011.

but non lucratif visant l'établissement de règles rigoureuses et transparentes permettant de calculer et de vérifier les émissions de gaz à effet de serre et de les consigner à un registre.

Les provinces et les territoires (à l'exception du Nunavut), ont effectivement joint les rangs du Climate Registry depuis 2007. Certaines d'entre elles y ont également développé, en partenariats avec des États américains, plusieurs des règles permettant la mise sur pied d'un marché du carbone au sein de la Western Climate Initiative (WCI). Les provinces et les territoires sont membres du Conseil d'administration du Climate Registry.

A2 – Produire 25 000 mégawatts supplémentaires d'énergies renouvelables (hydroélectricité, éolienne, solaire et marémotrice) d'ici 2020

Depuis 2007, la plupart des provinces et des territoires ont augmenté la production d'énergie renouvelable sur leur territoire. Un survol sommaire recense près de 3 000 mégawatts supplémentaires⁴ de production éolienne dans les territoires et les provinces entre 2007 et 2011, alors que plusieurs provinces travaillent à la réalisation de grands projets hydroélectriques qui devraient entrer en opération au cours des prochaines années : La Romaine (Québec) : 1 500 mégawatts; Lower-Churchill⁵ (Labrador): 3 074 mégawatts; Eastmain 1A – Sarcelles – Rupert: 918 mégawatts⁶; Wuskwatim (Manitoba): 200 mégawatts⁷; Niagara Tunnel Project (Ontario): 150 mégawatts⁸.

Malgré ces mises en chantier, l'objectif de 25 000 mégawatts de production d'énergie renouvelables supplémentaires d'ici 2020 apparaît ambitieux. Afin d'atteindre cet objectif, les provinces et les territoires devront accélérer la cadence, délaisser des filières de production polluantes, telles les centrales au charbon, et encourager l'efficacité et la conservation d'énergie.

A3 – Mise sur pied d'un réseau de distribution de carburants alternatifs

Les provinces et territoires se sont engagés à promouvoir « la mise en place d'un réseau pancanadien de distribution des biocarburants et de l'hydrogène, afin que les Canadiens aient accès à des carburants alternatifs ». Bien que certaines initiatives aient effectivement vu le jour, l'accès aux carburants alternatifs tels les biocarburants et l'hydrogène demeure extrêmement marginal pour les automobilistes. Selon Transport Canada « seuls quelques emplacements de vente au détail existent actuellement, surtout en Ontario et au Québec »⁹. L'accès semble se développer davantage pour le transport en commun et le secteur agricole.

4 http://www.canwea.ca/farms/wind-farms_f.php

5 <http://www.nalcorenergy.com/lower-churchill-project.asp>

6 http://www.hydroquebec.com/ruPERT/fr/projet_en_bref.html

7 <http://www.gov.mb.ca/jrs/wuskwatim/overview.html>

8 http://www.opg.com/power/hydro/new_projects/ntp/index.asp

9 <http://www.tc.gc.ca/fra/programmes/environnement-etv-biodiesel-fra-577.htm>

Tableau 1 – Engagements principaux du Conseil de la fédération en matière de lutte aux changements climatiques, de promotion de l'économie verte et de soutien à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables (2007-2010)

A- Réduire les émissions de GES – août 2007

Engagement	Statut
A1 – Adhérer au Climate Registry	Réalisé
A2 – Produire 25 000 MW de renouvelables d'ici 2020	En cours. Au rythme actuel, l'objectif de 25 000 mégawatts sera difficile à atteindre
A3 – Réseau de distribution de carburants alternatifs (biocarburants et hydrogène)	Accès toujours marginal, y compris au Québec et en Ontario
A4 – Dresser un inventaire des recherches en cours	Non analysé
A5 – Inclure les changements climatiques aux curriculums scolaires	Non analysé
A6 – Mettre en place des programmes, normes et initiatives en matière de conservation et d'efficacité énergétique	Non analysé. Il est présumé que toutes les provinces et territoires mettent en œuvre divers programmes et initiatives dans ces domaines.
A7 – S'engager à capturer le méthane dans les LES	Atteinte partielle. Le méthane des grands sites d'enfouissement de plusieurs provinces et des territoires n'est toujours pas capturé
A8 – Rendre permanent la question des changements climatiques à l'agenda des rencontres du Conseil	Aucune mention dans les communiqués finaux de 2009 et 2010

A7 – Capture du méthane dans les grands sites d'enfouissement sanitaire¹⁰

Le méthane issu de la décomposition des matières organiques menées aux sites d'enfouissement contribue de façon importante au réchauffement climatique. Les premiers ministres des provinces et des territoires se sont engagés à capturer le méthane avant que celui-ci ne s'échappe dans l'atmosphère. Si quelques provinces ont adopté depuis 2007 des règlements obligeant les gestionnaires de sites à capturer le méthane s'échappant de leurs sites, en particulier les plus importants (Québec, Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba), plusieurs ne l'ont pas encore fait (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador, I-P-É, Saskatchewan et les Territoires), ou bien partiellement, en n'obligeant la capture du méthane que pour les nouveaux sites (Ontario).

¹⁰ À partir des plans changements climatiques et des stratégies énergétiques des provinces et territoires, de même que de de l'*Alberta's Specified Gas Emitters Regulation*.

A8 – Les changements climatiques, élément permanent à l’agenda des rencontres du conseil de la fédération

À l’occasion de leur rencontre de Moncton, en août 2007, les premiers ministres des provinces et des territoires ont convenu d’inscrire la question des changements climatiques à l’agenda des rencontres du Conseil de la fédération. Si cet enjeu a effectivement fait l’objet de discussions importantes à Québec, en 2008, il ne semble pas que cela ait été le cas en 2009 et 2010, l’enjeu des changements climatiques ayant été éclipsé, entre autres, par des discussions portant sur les relations Canada–États-Unis et sur la relance de l’économie. L’importance de la promotion de l’économie verte par les provinces et les territoires a tout de même été abordée comme vecteur de relance, mais hélas aucun objectif précis n’a été fixé sur ce sujet. Notons par ailleurs qu’une « communauté de pratiques virtuelle » en matière d’adaptation aux changements climatiques aurait été mis en ligne en juillet 2010, au bénéfice d’experts et de chercheurs oeuvrant sur ces questions¹¹.

Engagements issus de la rencontre de Québec, juillet 2008

Dans la foulée des discussions de l’année précédente sur la question des changements climatiques, et préoccupés par la hausse du prix de l’énergie, notamment du pétrole, les premiers ministres des provinces et des territoires ont adopté un plan d’action en 5 points (reproduits au Tableau B) portant spécifiquement sur l’efficacité énergétique et l’économie verte. « Accroître l’efficacité énergétique est un moyen concret et économique de diminuer la facture d’énergie des consommateurs et de réduire les émissions de gaz à effet de serre », écrivent-ils. « Cela permet également de réduire la demande globale d’énergie, génère du développement économique et des possibilités d’emploi et augmente la sécurité des approvisionnements en énergie au Canada¹² ».

B1 et B2 – Amélioration des normes du Code nationale de l’énergie pour les bâtiments de 25 % et ajout d’un objectif lié à l’efficacité énergétique du Code national du bâtiment

Au Canada, la réglementation des bâtiments est de compétence provinciale et territoriale. Les premiers ministres se sont entendus pour travailler à la mise à jour du Code modèle national de l’énergie pour les bâtiments, dont la dernière mouture remonte à 1997. Une nouvelle édition, le Code nationale de l’énergie pour les bâtiments (CNÉB), visant une performance énergétique supérieure de 25 % par rapport à l’ancien code, devrait voir le jour à la fin de 2011. Le CNÉB renferme un nouvel objectif concernant l’efficacité énergétique.

Notons que le Code national du bâtiment 2010 (CNB) ne comporte pas encore d’objectifs d’efficacité énergétique, ce que tente de solutionner une partie du travail en cours. Une mise à jour du CNB devrait

¹¹ <http://www.conseildelafederation.ca/initiativesfrancais/climatiques.html>

¹² www.conseildelafederation.ca/.../COMMUNIQUE_FR_Changeclim13juil.pdf

être adoptée d'ici la fin 2012. Cette mise à jour comprendra une nouvelle section portant sur l'efficacité énergétique des maisons et petits bâtiments, le travail en ce sens se poursuivant au cours de 2011. Un premier projet d'intégration de cet objectif au CNB devrait être soumis à la consultation à l'automne 2011¹³.

B – Accroître l'efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 – juillet 2008

Engagement	Statut
B1 – Améliorer les normes du Code modèle national de l'énergie de 25 % d'ici 2011	En cours. Trop tôt pour analyser l'atteinte de l'objectif de 25%
B2 – Ajouter l'efficacité énergétique aux objectifs du Code national du bâtiment	En cours. Adoption prévue en 2012 de la partie 9 du Code modèle national de l'énergie pour les bâtiments, portant sur l'inclusion d'objectifs d'efficacité énergétique.
B3 – Hausser le nombre de produits utilisant de l'énergie régis par des normes de faible consommation	En continu
B4 – Adopter une « politique de bâtiments verts pour les nouvelles constructions financées par le gouvernement, incluant des directives d'approvisionnement de nature durable pour l'utilisation de l'eau et de l'énergie »	Non analysé
B5 – Mettre en œuvre un mécanisme public ou privé dans chaque gouvernement afin que les propriétaires de maison unifamiliale puissent avoir accès à des vérifications de l'efficacité énergétique et de l'aide pour des rénovations.	Réalisé

B3 - Hausser le nombre de produits utilisant de l'énergie régis par des normes de faible consommation

Le gouvernement canadien fait activement la promotion du programme *Energy Star*, qui vise à mettre en valeur des appareils, produits et bâtiments les moins énergivores de leur catégorie. Chaque année, de nouveaux produits et de nouvelles catégories de produits sont évalués et/ou homologués par l'Office de l'efficacité énergétique (OEE) dans le cadre du programme. Les premiers ministres se sont ici simplement engagés à appuyer le développement du programme *Energy Star*. Par exemple, les purificateurs d'air ambiant et les appareils d'éclairage résidentiels ont été récemment ajoutés à la liste des produits pouvant porter la certification *Energy Star*¹⁴.

13 <http://www.nrc-cnrc.gc.ca/fra/ic/v16n2/3.html>

14 <http://oe.e.nrcan.gc.ca/residentiel/entreprises/fabricants/exigences/index.cfm?attr=12>

B5 - Mettre en œuvre un mécanisme public ou privé dans chaque gouvernement afin que les propriétaires de maison unifamiliale puissent avoir accès à des vérifications de l'efficacité énergétique et de l'aide pour des rénovations

Alors que s'est terminé le programme écoÉnergie Rénovations – Maisons le 31 mars 2011¹⁵ administré par le gouvernement fédéral, toutes les provinces et territoires ont mis sur pied des initiatives visant à soutenir les propriétaires à rénover leurs résidences et à en améliorer l'efficacité énergétique. Ces programmes sont administrés, par exemple, par des ONG (Alberta, Climate Change Central), des entreprises publiques de production d'électricité (Power Smart, Manitoba Hydro; Rénoclimat, Hydro-Québec), ou encore directement par les gouvernements provinciaux et territoriaux (LiveSmart BC; Efficiency Nova Scotia).

Initiatives du Conseil de la fédération, 2008 (Québec) et 2010 (Winnipeg)

En plus de s'engager directement à mettre en œuvre des mesures et des initiatives sur leurs territoires respectifs, les premiers ministres des provinces et des territoires ont également mandaté leurs fonctionnaires à faire rapport au Conseil ou de réaliser des études en matière (1) d'adaptation aux changements climatiques et (2) d'impact de l'économie verte sur les besoins de main d'œuvre. Les tableaux C et D reprennent les principaux engagements des premiers ministres.

C – Adaptation aux changements climatiques – juillet 2008

Engagement	Statut
C1 – Finaliser une ébauche d'un cadre de quantification de la gestion du carbone forestier	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C2 – Finaliser une étude des espèces forestières	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C3 – Finaliser « une étude sur l'aménagement et l'écosystème forestier et une analyse du secteur de l'industrie forestière »	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C4 – Finaliser « une étude en collaboration sur la conservation et la rareté de l'eau »	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C5 – Finaliser « une stratégie de réduction des risques d'inondation, présentée aux ministres aux fins d'approbation »	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C6 – Rapport de la Saskatchewan résumant « la recherche en cours en agronomie en vue de l'adaptation aux changements climatiques et évaluant les lacunes en matière de recherche et	Rapport attendu au Conseil de la fédération

15 <http://www.ecoaction.gc.ca/ecoenergy-ecoenergie/buildingshouses-batimentshabitations-fra.cfm>

les possibilités d'appliquer les résultats de la recherche et de coordonner le financement de telles études »	
C7 – Collaboration entre centres de recherche en vue de réaliser un inventaire des recherches sur les changements climatiques	Rapport attendu au Conseil de la fédération
C8 – Mise sur pied d'une communauté de pratiques en matière d'adaptation aux changements climatiques	Rapport attendu au Conseil de la fédération

D – Évaluation de l'impact de l'économie verte sur la main d'œuvre – août 2010

Engagement	Statut
D1 – Identifier « les pénuries de main-d'œuvre et les occasions d'emploi qui pourraient exister sur le marché de l'emploi vert au Canada, d'évaluer la capacité des mesures de formation à répondre aux besoins de l'économie « verte » et d'identifier des mesures et des pratiques exemplaires en matière de formation et de création d'emplois verts. »	Rapport attendu au Conseil de la fédération

L'analyse ne permet pas d'évaluer le respect de ces engagements, ni de déterminer si des rapports en ce sens aux premiers ministres ont été déposés. Il appartient aux premiers ministres de faire rapport aux Canadiens de l'atteinte ou non de ces objectifs spécifiques (C et D), tout comme de l'ensemble des engagements pris depuis 2007.

Conclusion générale

Comme nous l'avons présenté dans ce rapport, le Conseil de la fédération a pris aux cours des dernières années plusieurs engagements en matière de protection de l'environnement, de lutte aux changements climatiques et du développement des énergies vertes.

Alors que certains engagements ont été respectés, Équiterre constate par ailleurs que plusieurs ont été oubliés en cours de route, et qu'il semble y avoir eu un relâchement du Conseil sur la question des changements climatiques. En effet, l'enjeu apparaît très peu présent, sinon absent, des deux rencontres de 2009 et 2010.

Nous déplorons également le fait que plusieurs objectifs entérinés dans le cadre de ces rencontres ne soient ni chiffrés ni mesurables, et qu'ils ressemblent davantage à de simples vœux pieux. Nous

considérons que le Conseil devrait être lui-même responsable de faire un rapport détaillé des avancées effectuées dans le cadre de ces rencontres pour en informer la population ce que font d'ailleurs certaines provinces (Colombie-Britannique, Québec) qui dans le cadre de leur plan de lutte aux changements climatiques produisent des rapports réguliers de la mise en œuvre des mesures annoncées.

Nous croyons que bien qu'il y ait beaucoup d'améliorations à apporter à ces rencontres et au processus, les efforts concertés des provinces et des territoires peuvent mener à des avancées concrètes et efficaces. Le programme écoÉnergie Rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique domiciliaire en est certainement le meilleur exemple. Celui-ci a été mis en place dans toutes les provinces à la suite de l'abandon du programme par le fédéral (le fédéral ayant annoncé la semaine dernière la relance de ce programme).