

Recours aux taxes d'améliorations
locales pour financer les projets
d'améliorations éconergétiques :
Possibilité d'application au Canada

Préparé pour l'Office de l'efficacité énergétique

Rapport sommaire – Le 20 juin 2005

*Roger Peters
Matt Horne
Johanne Whitmore*

The Pembina Institute
C.P. 7558, Drayton Valley
(Alberta) T7A 1S7 Canada
Téléphone : (780) 542-6272
Courriel : piad@pembina.org



Au sujet des auteurs

Roger Peters, Ing., M.Eng.

Roger Peters est conseiller principal en politique et en technologie au Pembina Institute. Il a suivi une formation en génie chimique et environnemental et compte plus de 25 ans d'expérience dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'énergie renouvelable. Au cours des années 1980, il a été partenaire fondateur d'une importante société d'experts-conseils en efficacité énergétique. Entre 1993 et 1996, M. Peters a occupé le poste de directeur des services techniques de la Saskatchewan Energy Conservation and Development Authority. Il a acquis une vaste expérience à l'échelle internationale, notamment en Asie et en Afrique, en travaillant à des projets d'efficacité énergétique et d'énergie en région rurale, financés par la Banque mondiale, le Fonds pour l'environnement mondial et l'Agence canadienne de développement international.

Johanne Whitmore, M. Scs

Johanne Whitmore est analyste des politiques relatives aux changements climatiques du groupe des politiques du Pembina Institute. Ses travaux de recherche portent sur l'efficacité des politiques canadiennes à l'égard des changements climatiques en vue d'atteindre les objectifs fixés à Kyoto, sur les mesures nationales et provinciales liées à l'énergie renouvelable et sur la conception de systèmes nationaux d'échange de droits émissions de gaz à effet de serre. M^{me} Whitmore a également travaillé en tant que chercheuse en climatologie au Laboratoire de paléoclimatologie et de climatologie de l'Université d'Ottawa, où elle a mis au point un cadre de système de renseignements géographiques pour des données paléoclimatiques indirectes aux fins d'utilisation dans les études quaternaires. M^{me} Whitmore a obtenu en 2004 une maîtrise ès science en géographie de l'Université d'Ottawa.

Matt Horne, B. Eng., M. gestion des ressources

Matt Horne est analyste des systèmes énergétiques dans les collectivités du groupe des collectivités durables du Pembina Institute. Son travail porte notamment sur la planification des systèmes énergétiques dans les collectivités et le travail d'élaboration de politiques municipales et provinciales ayant trait à l'énergie renouvelable et à l'efficacité énergétique. Avant de rejoindre le Pembina Institute, M. Horne était membre du groupe de recherche sur l'énergie et les matériaux de l'université Simon Fraser. Il détient un baccalauréat en ingénierie de l'université Dalhousie et une maîtrise en gestion des ressources de l'université Simon Fraser.

À propos du Pembina Institute

Le Pembina Institute crée des solutions énergétiques durables par le truchement d'activités de recherche, d'éducation et d'intervention. Il favorise, dans l'intérêt de la population, la viabilité environnementale, sociale et économique en mettant au point des solutions pratiques pour les collectivités, les particuliers, les administrations publiques et les entreprises. L'institut assure un leadership dans le domaine de la recherche sur les politiques et procure de l'information sur les changements climatiques, les questions énergétiques, les économies vertes, l'efficacité et l'économie d'énergie, les énergies renouvelables et la gouvernance environnementale. On peut obtenir de plus amples renseignements sur l'institut à l'adresse <http://www.pembina.org> ou par courriel à info@pembina.org.

Table des matières

Introduction.....	1
Aperçu du concept de la TAL	2
Cadre législatif	3
Options en matière de financement.....	6
Conclusions.....	9
Recommandations.....	14
Annexe 1 : Programme modèle sur le recours aux TAL pour financer les projets d'améliorations éconergétiques	17
<i>Conception d'un programme de TAL pour les améliorations éconergétiques</i>	<i>17</i>
<i>Fonctionnement d'un programme de TAL pour des projets d'efficacité énergétique..</i>	<i>21</i>
<i>Financement carbone.....</i>	<i>23</i>

Introduction

Les municipalités ont depuis longtemps recours aux taxes d'améliorations locales (TAL) pour payer une partie des coûts d'améliorations des infrastructures, telles que les routes et les trottoirs, jugées bénéfiques pour des quartiers particuliers. Le dossier des propriétaires qui bénéficient des améliorations est évalué, et la TAL est ajoutée chaque année à leur impôt foncier jusqu'à ce qu'ils paient leur part des améliorations.

Selon une étude préparée en 2004 par le Pembina Institute pour BC Hydro et Climate Change Central¹, le mécanisme des TAL – un instrument financier déjà très connu des administrations locales – peut être adapté en vue de financer les améliorations éconergétiques apportées aux habitations ou aux bâtiments commerciaux.

Le recours aux TAL pour financer les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable permettrait aux municipalités de prendre suffisamment de mesures d'améliorations sans coût supplémentaire net. En adoptant cette approche des TAL, les municipalités sont également en mesure de contrôler directement la consommation d'énergie dans leur territoire à peu de frais, voire sans coût net pour les contribuables. Enfin, elles joueront un rôle de premier plan auprès des autres municipalités du pays et de l'étranger en apportant des améliorations bénéfiques pour l'environnement.

L'Office de l'efficacité énergétique (OEE) de Ressources naturelles Canada (RNC) a octroyé du financement au Pembina Institute pour examiner les possibilités d'application du concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable au Canada. L'étude visait à étudier les divers obstacles juridiques à l'utilisation de ce type de TAL qui existent dans chaque province, à obtenir plus de données des fonctionnaires provinciaux responsables de l'efficacité énergétique, et à trouver des municipalités intéressées à mettre à l'essai le concept.

La TAL convient davantage aux municipalités suivantes :

- municipalités ayant déjà en place les ressources humaines et un programme interne consacrés à la gestion de l'énergie;
- municipalités dont le conseil est engagé à l'égard de la réduction des gaz à effet de serre et d'autres initiatives environnementales, et qui ont des promoteurs chevronnés agréés dans la conception et les améliorations éconergétiques de bâtiments;
- municipalités ayant un faible taux d'endettement et étant ainsi en mesure de fournir ou de procurer le financement nécessaire;
- municipalités ayant déjà eu recours à des TAL pour financer des travaux municipaux.

¹ *Using Building Improvement Charges to Finance Building Energy Efficiency Improvements: A Concept Report*
www.pembina.org/publications/item.asp?id=170

Aperçu du concept de la TAL

La présente section donne un bref aperçu du concept de la TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. L'annexe 1 procure de plus amples renseignements sur les avantages que présente un programme de TAL pour les municipalités et les propriétaires de bâtiments, et un programme « modèle » à l'intention des municipalités souhaitant concevoir et appliquer une TAL.

Par rapport aux autres méthodes de financement des améliorations éconergétiques, la TAL offre comme principal avantage que le remboursement du coût des améliorations éconergétiques est lié au bâtiment plutôt qu'au propriétaire actuel. Ceci pourrait éventuellement éliminer certains obstacles aux améliorations éconergétiques dans les bâtiments, notamment :

- réticence à accepter de longues périodes de récupération;
- préférence pour les améliorations dont les coûts initiaux sont peu élevés;
- manque d'accès à du capital pour améliorer les bâtiments en place;
- manque d'accès à du capital pour construire des bâtiments éconergétiques;
- réticence de l'industrie de la construction et des promoteurs.

Le recours aux TAL pourrait rendre les améliorations permanentes d'envergure ayant de longues périodes de récupération (p. ex., fenêtres à haut rendement, améliorations des murs, systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, et systèmes de contrôle) plus attrayantes pour les propriétaires de maisons et de bâtiments parce que les coûts et les avantages sont transférés aux nouveaux propriétaires dans le cas où la propriété serait vendue avant la récupération complète des investissements. Dans le cas des bâtiments neufs, le financement à l'aide d'une TAL permet de partager au fil du temps les coûts supplémentaires liés à la construction d'un bâtiment à rendement élevé (p. ex., cote or du système LEED ou norme « Net Zero Energy ») entre tous les propriétaires, ce qui permet de vendre les bâtiments à prix concurrentiels.

Cette façon de procéder est avantageuse pour les propriétaires actuels, car les économies annuelles sont supérieures aux paiements de la TAL. Elle est également favorable pour les propriétaires éventuels puisque ces derniers bénéficient de coûts énergétiques moins élevés tout en ne payant qu'une part équitable des coûts.

Qui plus est, en utilisant couramment des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable, les administrations publiques seraient davantage en mesure de resserrer les codes régissant les bâtiments et l'équipement pour deux raisons. Premièrement, le propriétaire initial n'a pas à assumer tous les coûts supplémentaires, ces derniers étant partagés au fil du temps par l'ensemble des propriétaires. Ensuite, la part du marché des technologies éconergétiques sera accrue au point où de nouveaux règlements pourraient être adoptés.

Le recours aux TAL est plus attrayant pour les municipalités qui ont déjà en place un programme interne et les ressources humaines nécessaires pour la gestion de l'énergie; qui reçoivent un grand appui de leur conseil pour les mesures de réduction des gaz à effet de serre et autres initiatives environnementales; qui ont des promoteurs ayant une expérience dans le domaine des bâtiments à haut rendement; et dont le faible taux d'endettement permet de fournir ou de procurer le financement nécessaire.

Cadre législatif

La législation régissant les compétences des municipalités dans chaque province définit également le recours aux TAL pour financer des améliorations municipales. Bien que le libellé varie selon les lois et les règlements en vigueur d'une province à l'autre, trois approches fondamentales sont utilisées :

- **Définition souple de la TAL** : Les arrêtés et règlements municipaux définissent une amélioration locale avec beaucoup de souplesse (p. ex., « tout projet que le conseil municipal considère bénéfique pour un secteur de la municipalité plutôt que pour l'ensemble de cette dernière »²). Les municipalités sont libres de décider du type de projets auxquels s'applique cette définition, et doivent souvent obtenir l'approbation du gouvernement provincial. L'Alberta, le Yukon, la Colombie-Britannique, le Québec et Terre-Neuve entrent dans cette catégorie.
- **Définition restreinte de la TAL avec une certaine souplesse** : Les arrêtés et règlements municipaux définissent les types d'améliorations pouvant habituellement être financés à l'aide d'une TAL, mais permettent l'examen d'autres types d'améliorations. La Saskatchewan, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard entrent dans cette catégorie.
- **Définition explicite de la TAL** : Les arrêtés et règlements municipaux définissent explicitement les types d'améliorations pouvant être financés à l'aide d'une TAL et ne prévoient aucun mécanisme pour modifier cette définition. L'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick entrent dans cette catégorie.

Dans toutes les provinces, des arrêtés municipaux sont requis pour chaque plan de TAL, et ces arrêtés doivent être approuvés par les conseils municipaux provinciaux. Le tableau 1 présente notre interprétation de la facilité avec laquelle la législation actuelle permettrait d'utiliser les TAL pour les améliorations éconergétiques.

Un aspect important du recours aux TAL comme moyen de financement des projets d'efficacité énergétique est de déterminer si elles peuvent servir pour financer les travaux d'améliorations dans les propriétés privées. Au Yukon, les améliorations locales sont définies comme « tout service ou projet d'immobilisations que le conseil estime utile à un secteur de la municipalité plutôt qu'à l'ensemble de cette dernière »³. En 1984, le gouvernement du Yukon a lancé un nouveau programme axé sur les TAL visant à aider les résidents des régions rurales à obtenir des services en prolongeant jusqu'à leurs propriétés le réseau électrique et les services de téléphone par lignes terrestres. En vertu de la Loi sur l'évaluation et la taxation du Yukon, il est permis d'avoir recours à ce type de programme de TAL pour récupérer les coûts. La loi définit ce qu'est une TAL et précise des mécanismes de récupération des coûts auxquels peut avoir recours le gouvernement du Yukon.

² Traduction d'un extrait de la *Alberta Municipality Act* <http://qp.goc.ab.ca/documents/acts/M26.cfm>.

³ <http://www.gov.yk.ca/legislation/acts/municipal.pdf>

Tableau 1 : Possibilité d'application de la législation sur les TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable

Province/Territoire	Possibilité d'application pour les projets d'efficacité énergétique
Yukon	La TAL est déjà utilisée pour les projets d'énergie renouvelable. Aucune raison n'empêche son utilisation pour les projets d'efficacité énergétique.
Colombie-Britannique	La loi n'interdit pas l'ajout des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Les municipalités sont autorisées à définir les améliorations et peuvent également faire des emprunts pour financer les améliorations à condition que les coûts soient entièrement récupérés.
Alberta	La loi n'interdit pas l'ajout des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable, et les municipalités sont autorisées à définir les améliorations. Toutefois, le ministère provincial responsable des affaires municipales estime que cela va à l'encontre de l'objectif des TAL.
Saskatchewan	La loi n'interdit pas l'ajout des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Ces projets doivent toutefois être approuvés par le conseil municipal.
Manitoba	Les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable pourraient être inclus en tant que « projets d'immobilisations » dans le cadre de la législation actuelle. Ils doivent toutefois être approuvés par le conseil municipal. La Charte de la ville de Winnipeg permet la désignation de districts de service local qui pourraient couvrir les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable.
Ontario	Les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable ne figurent pas sur la liste actuelle des améliorations locales permises. Toutefois, des améliorations locales peuvent être apportées dans les propriétés privées, et il semble que de nouvelles utilisations peuvent être approuvées par le conseil municipal.
Québec	La loi n'interdit pas l'ajout des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable, et les municipalités sont autorisées à définir les améliorations. Toutefois, le ministère des Affaires municipales et des Régions ⁴ estime que cela va à l'encontre de l'objectif des TAL.
Nouveau-Brunswick	Les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable ne figurent pas sur la liste actuelle des améliorations locales.
Nouvelle-Écosse	Les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable ne figurent pas sur la liste actuelle des améliorations locales. La province estime toutefois qu'un programme pilote pourrait être mis en place sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation.
Île-du-Prince-Édouard	Les règles régissant les services offerts par les municipalités sont souples. Par conséquent, les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable pourraient être permis en tant que nouveau service sujet à l'approbation du gouvernement provincial.
Terre-Neuve	Les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable pourraient éventuellement être couverts par les droits de service pouvant être utilisés pour financer les améliorations sur les propriétés privées. Cela dépendra de l'interprétation provinciale de la définition de travail public.

⁴ Le ministère des Affaires municipales et des Régions était appelé jusqu'à récemment le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

Le programme du Yukon comporte deux aspects novateurs qui le distinguent de tous les autres programmes de TAL ordinaires :

- les améliorations sont entièrement contenues dans la propriété privée d'un résident et ne procurent aucun avantage direct aux autres résidents;
- une fois qu'elles sont payées, les améliorations appartiennent entièrement au résident, et non à la municipalité.

Seulement deux provinces, à savoir l'Ontario et Terre-Neuve, permettent explicitement aux municipalités d'avoir recours à une TAL pour financer des améliorations dans une propriété privée. Aucune législation provinciale ne semble l'interdire formellement. Bon nombre d'améliorations habituellement financées à l'aide d'une TAL (notamment la modernisation des égouts) comportent des travaux sur des propriétés privées. Dans certains cas, on a recours à une TAL pour financer des améliorations qui se révèlent avantageuses pour seulement une propriété⁵.

Les termes employés dans tous les arrêtés et règlements municipaux reflètent l'intention initiale des TAL ou de leur équivalent, à savoir de procurer un moyen de financer les services nouveaux ou améliorés qui sont demandés par un groupe de propriétaires et qui sont uniquement bénéfiques pour les propriétés de ces derniers⁶.

Dans bon nombre de provinces, le ministère responsable des affaires municipales considère souvent que l'utilisation de la TAL comme moyen de financer des améliorations dans un seul bâtiment privé, va à l'encontre de l'objectif de la réglementation sur les TAL, plutôt que d'y contrevenir. Par contre, plusieurs des municipalités interviewées dans le cadre de la présente étude estiment qu'elles ont l'autorité légale de recourir aux TAL pour les projets d'efficacité énergétique, et bon nombre de ces municipalités sont intéressées à le faire.

Afin d'éliminer les ambiguïtés juridiques concernant le recours aux TAL pour financer les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable des bâtiments, les provinces devront reconnaître qu'il s'agit d'une façon non traditionnelle d'utiliser ce mécanisme et donner aux municipalités (par le truchement de leur ministère responsable des affaires municipales ou des conseils municipaux) l'autorité et une orientation pour le faire. Certaines provinces pourraient choisir de modifier la réglementation régissant l'utilisation des TAL, tandis que d'autres pourraient fournir une interprétation à l'effet que les TAL peuvent servir pour les améliorations éconergétiques (peut-être en demandant aux conseils municipaux de maintenir un certain contrôle sur cette utilisation). Les municipalités qui souhaitent mettre à l'essai le concept des TAL pour les projets d'efficacité énergétique pourraient en prendre l'initiative et en informer le gouvernement provincial. Elles devraient recommander au gouvernement de considérer cette nouvelle façon d'utiliser la TAL comme un essai.

⁵ Par exemple, un temple Sikh à Surrey, en C.-B.

⁶ On doit faire une distinction entre une TAL et une taxe municipale imposée à une propriété pour la prestation de service à un nouvel emplacement, l'entretien d'une tranchée de drainage, etc. Dans le présent cas, c'est la municipalité qui prend l'initiative.

Options en matière de financement

Un autre élément important est la façon dont une municipalité pourrait financer un programme de TAL pour des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Les coûts du programme varieront selon la taille de la municipalité, l'envergure du programme et l'expérience de la municipalité avec les TAL. Un programme de TAL qui appuie les améliorations éconergétiques devrait fonctionner sur une base de récupération des coûts, de sorte que les coûts de transaction ci-dessous peuvent être récupérés dans le cadre du remboursement de la TAL.

- Intérêts sur les dépenses en capital – la municipalité devra avoir les fonds nécessaires pour payer les améliorations une fois que ces dernières sont terminées et approuvées.
- Dotation en personnel – le personnel de la municipalité doit consacrer du temps pour établir les paramètres initiaux du programme, traiter les demandes de TAL des entrepreneurs et des propriétaires et obtenir les approbations, et faire un suivi des paiements des TAL.
- Activités du conseil – en plus d'approuver le lancement du programme, le conseil municipal doit habituellement autoriser toutes les taxes d'améliorations locales par le truchement d'un arrêté municipal.
- Publicité – la municipalité devra promouvoir le programme afin de favoriser son adoption par les propriétaires de bâtiments.
- Agrément des entrepreneurs – la municipalité devra dresser une liste des entrepreneurs agréés avec lesquels les propriétaires peuvent communiquer en vue d'effectuer des travaux d'améliorations.

Au cours des discussions sur le concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable avec les gouvernements provinciaux, les municipalités et la Fédération canadienne des municipalités (FCM), plusieurs options de financement d'un programme de TAL ont été relevées. Les municipalités seraient en mesure d'utiliser les options les plus appropriées. Il importe donc d'avoir une série d'options différentes.

Financement par la municipalité

Certaines municipalités n'ont pas de dette et possèdent des réserves financières pouvant être utilisées, avec l'autorisation du conseil municipal, à des fins bénéfiques pour la collectivité. Il est probable que certaines municipalités envisageraient d'utiliser ces réserves si un programme de TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable était mis en œuvre sur une base de récupération complète des coûts.

Des municipalités de certaines provinces sont également autorisées à émettre des obligations non garanties pour financer des travaux ou des projets municipaux. Encore une fois, si un programme de TAL était mis en œuvre sur une base de récupération complète des coûts, les investisseurs pourraient obtenir un rendement suffisant.

Emprunt auprès de la province

La plupart des provinces ont en place un organisme ayant pour mandat de procurer des prêts aux municipalités en vue de financer les améliorations locales ou d'autres projets ou travaux municipaux. Ceci fonctionne souvent sur une base de mise en commun des fonds où certaines municipalités investissent leurs réserves tandis que d'autres font des emprunts. Il s'agit d'une source de fonds utile tant que le gouvernement provincial approuve l'utilisation des fonds pour le financement de projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable, et que la municipalité n'a pas atteint sa limite de dette. Certains organismes

provinciaux de prêts aux municipalités ne traitent pas les prêts pour des travaux municipaux comme une dette si les coûts sont récupérés auprès des bénéficiaires. Étant donné que cette situation s'applique au programme de TAL, les municipalités ayant d'importantes dettes pourraient tout de même être en mesure de financer un programme de cette façon.

Fonds municipaux verts de la FCM

La FCM est disposée à procurer du financement aux municipalités qui souhaitent avoir recours aux TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable à condition que le gouvernement fédéral considère que le concept est une utilisation acceptable des nouveaux fonds accordés à la FCM dans son budget de 2005. Toutefois, la FCM ne pourra procurer du financement à cet égard que si le gouvernement provincial donne une interprétation de la réglementation sur les TAL qui permet aux municipalités de les utiliser pour des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable.

En ce qui a trait aux risques, la FCM est considérée comme tout autre emprunteur, mais elle peut toutefois être en mesure d'offrir des taux moins élevés. Si tous les coûts étaient récupérés par le truchement de la TAL, le prêt ne viendrait pas s'ajouter à la dette de la municipalité, en particulier s'il est possible d'inclure dans l'accord de prêt avec la municipalité que les paiements de la TAL seront versés à la FCM. Un autre critère pour la FCM et l'obtention d'un prêt des Fonds municipaux verts est que la municipalité doit démontrer la mesure dans laquelle le projet offre des avantages environnementaux, y compris la réduction des émissions de GES.

Prêts du secteur privé

Une municipalité ayant une bonne relation d'investissement ou d'emprunt avec des banques du secteur privé peut également faire un emprunt auprès de ces dernières pour financer un programme de TAL pour des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Étant donné que la récupération intégrale des coûts du programme réduit les risques pour l'organisme de prêt, ce dernier est en mesure d'offrir des taux d'intérêt raisonnables. Une municipalité pouvant obtenir une partie des fonds requis auprès de l'une des autres sources susmentionnées, pourrait bénéficier d'un financement à taux réduits du secteur privé.

Services publics d'électricité, de gaz et d'efficacité énergétique

Les services publics d'électricité et de gaz de plusieurs provinces, y compris la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec, ont en place de vastes programmes de gestion axée sur la demande qui visent à réduire la consommation d'électricité et de gaz dans les bâtiments par le truchement de mesures d'efficacité énergétique. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick prévoit établir un service public d'efficacité énergétique indépendant qui administrera ce type de programmes financés avec les recettes obtenues de toutes les ventes d'énergie. Dans chaque cas, les services publics pourraient être intéressés à financer les mesures ayant une longue période de récupération à l'aide du programme de TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable administré en leur nom par les municipalités. Ces dernières obtiendraient suffisamment de revenus des paiements des TAL pour administrer le programme, et le reste de l'argent sera retourné au service public.

Les services publics de certaines provinces pourraient également gérer les demandes de pointe accrues en hiver et en été par un investissement stratégique dans des technologies, comme l'énergie solaire thermique, l'électricité, le stockage de l'énergie, et autres. Les sommes investies par le truchement d'un programme de TAL administré par une municipalité permettraient de réunir ces technologies en un seul programme tout en surmontant la réticence des clients à l'égard des coûts initiaux.

Financement carbone

Dans le cadre du nouveau Plan sur les changements climatiques mis en place par le Canada pour honorer ses engagements pris à Kyoto (avril 2005), les projets d'envergure d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable sur place pourraient être inscrits à titre de projet de compensation de la réduction des GES au pays. Un programme de TAL pourrait procurer un moyen efficace de réunir les projets d'efficacité à cette fin tout en procurant un « financement carbone » pour les coûts des projets d'améliorations. Une municipalité vendrait chaque année des crédits de réduction des GES à un acheteur, comme le Fonds pour le climat ou de grands émetteurs finaux de l'industrie canadienne, et réduirait le paiement des TAL d'une somme équivalente. De cette façon, le propriétaire apportant les améliorations bénéficierait des réductions de GES sans avoir à participer au marché des compensations.

Conclusions

Concept de base

Toutes les provinces et municipalités interviewées convenaient que le concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable pourrait favoriser dans une large mesure la pénétration accrue des technologies ayant une période de récupération supérieure aux seuils des propriétaires, lesquels peuvent atteindre quatre ans. Par conséquent, cette mesure pourrait jouer un rôle important en aidant les municipalités à gérer leurs coûts énergétiques et leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le concept procurerait également aux services publics d'électricité et de gaz un outil pour cibler des mesures stratégiques d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable ayant de longues périodes de récupération mais qui procurent des avantages immédiats en matière de réduction des demandes de pointe ou autres avantages de grande valeur.

Dans les cas où les propriétaires paient les taxes et les coûts de l'énergie, le concept permet de réduire l'obstacle des incitatifs partagés en permettant aux propriétaires d'apporter des améliorations aux bâtiments sans augmenter les loyers.

Étant donné que le concept vise les mesures ayant de longues périodes de récupération pour lesquelles il existe peu d'incitatifs ou de programmes, il se révèle idéal pour obtenir des compensations de réduction des GES au pays.

Le plus grand obstacle à l'utilisation des TAL pour financer les améliorations éconergétiques dans les bâtiments est l'incertitude liée à leur interprétation juridique par les gouvernements provinciaux. Le concept ne pourra être utilisé dans toutes les provinces que si les obstacles juridiques réels ou perçus à leur utilisation sont éliminés. Les ministères provinciaux responsables des affaires municipales devront procurer une interprétation officielle de la réglementation sur l'utilisation des TAL par les municipalités. Les ministères responsables de l'efficacité énergétique et des municipalités de bon nombre de provinces sont très intéressés à élaborer des stratégies de mise en œuvre et à concevoir des programmes ayant recours au concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable dès que les questions juridiques seront réglées.

Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle dans la diffusion de l'information sur le concept des TAL et ses avantages, et offrir un appui financier et autre pour la formation et l'agrément. La décision finale quant à l'utilisation du concept relève toutefois des gouvernements provinciaux.

Technologies et mesures à inclure dans un programme de TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable

Le concept des TAL devrait viser les technologies et les mesures qui ne sont pas ciblées par d'autres programmes ou incitatifs fédéraux ou provinciaux, à moins que les propriétaires hésitent à avoir recours à ces programmes en raison des coûts initiaux élevés. Le concept ne devrait pas être utilisé pour des mesures pour lesquelles les coûts supplémentaires par rapport aux coûts des technologies ou des approches classiques diminuent rapidement, car il pourrait ralentir la réduction des coûts.

Dans le cas des projets de construction, le concept semble davantage convenir aux projets d'envergure d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable qui excèdent les exigences de bâtiment comme R-2000⁷, Energy Star⁸ et le niveau argent du programme LEED. Ces méthodes sont couramment intégrées dans les procédés de construction traditionnels. Les coûts supplémentaires liés à la construction de ce type de bâtiment sont de moins en moins élevés et leurs périodes de récupération seront sous peu de l'ordre d'au plus quatre ans. Les objectifs pour le concept des TAL devraient par conséquent être axés sur les habitations à consommation énergétique nulle et les bâtiments conformes aux niveaux or ou platine du programme LEED ayant une période de récupération supérieure à quatre ans. Le concept serait particulièrement utile pour les municipalités souhaitant construire des lotissements et de nouveaux sites pour ces types de bâtiments (ou des systèmes énergétiques de quartier) et où un nombre suffisant de promoteurs acceptent de se conformer à ces normes.

Dans les bâtiments existants, les applications les plus prometteuses semblent être les travaux de réfection et de rénovation d'envergure dans des districts et les quartiers désignés où un grand nombre de propriétaires pourraient bénéficier d'un programme de TAL, et où les modalités des TAL pourraient être élargies pour couvrir d'autres aspects des améliorations des bâtiments outre les mesures d'efficacité énergétique. Les améliorations seraient limitées aux améliorations fixes à l'enveloppe du bâtiment (murs, fenêtres, toits) et, dans le cas des bâtiments commerciaux, aux gros travaux d'améliorations des appareils d'éclairage et des systèmes CVC. Le principal objectif serait de rendre les bâtiments existants aussi éconergétiques que les nouveaux bâtiments à haut rendement actuellement construits.

Le concept des TAL conviendrait à certaines pièces d'équipement, en particulier celles qui ont une valeur stratégique à court et à long terme en raison de leur capacité de gestion de la demande en électricité et des périodes de pointe, comme les chauffe-eau solaires et les systèmes photovoltaïques solaires. Il semble que les technologies de chauffage et de climatisation des maisons individuelles éconergétiques, telles que les pompes géothermiques, qui ont de très longues périodes de récupération ne conviennent pas pour le financement à l'aide du programme de TAL, à moins qu'elles ne soient utilisées pour assurer le chauffage de gros bâtiments ou de groupes de maisons.

Dans l'ensemble, il serait plus facile de mettre en œuvre un programme de TAL pour des bâtiments commerciaux et institutionnels en raison du petit nombre de participants et du fait que les projets sont de plus grande envergure.

Il serait possible d'appliquer le concept des TAL à des projets mis en œuvre dans les collectivités nordiques de plusieurs provinces et territoires afin de réduire la nécessité de construire de nouvelles installations électriques pour agrandir le réseau ou d'en accroître la capacité. Le concept a été initialement utilisé à cette fin au Yukon.

Processus modèle des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable

Dans l'ensemble, le processus présenté à l'annexe 1 est considéré comme un bon modèle pour l'élaboration d'un programme de TAL. Au nombre des aspects principaux soulevés par les provinces et les municipalités, mentionnons :

⁷ R-2000 is an official mark of Natural Resources Canada.

⁸ ENERGY STAR is a registered trademark of the United States' Environmental Agency.

- Les échéanciers des paiements de la TAL doivent être établis de façon à ce que les paiements annuels (plus la hausse des taxes foncières de base découlant de la valeur accrue de la propriété) soient moins élevés que les économies moyennes réalisées grâce aux améliorations, afin de procurer des mouvements de trésorerie positifs pour le propriétaire.
- L'agrément des entrepreneurs est très important. Seuls les entrepreneurs pouvant démontrer leurs connaissances et leur expertise dans le domaine des bâtiments à haut rendement devraient être autorisés à entreprendre des projets financés dans le cadre du programme de TAL. Au nombre des entrepreneurs chevronnés, signalons la Green Communities Association, Homeworks, l'EAGA Partnership, le Better Buildings Partnership, Efficiency Vermont et les entreprises canadiennes de service énergétique. Un appui financier pour la formation et l'agrément pourrait être requis dans certaines provinces.
- Afin de maintenir les frais de transaction peu élevés, il faut établir un coût minimal pour les améliorations (p. ex., 3 000 \$).
- La promotion du programme doit faire valoir qu'il s'agit d'une initiative volontaire, et non d'une nouvelle taxe, et que la somme nette des taxes et des coûts énergétiques sera moins élevée.
- Afin d'assurer l'équité et de réduire le plus possible les coûts, les mêmes modalités de paiements devraient s'appliquer aux clients utilisant le gaz ou l'électricité.

Financement

La Fédération canadienne des municipalités est disposée à financer les programmes municipaux de TAL avec le nouveau fonds sur l'infrastructure prévu au budget fédéral de 2005 (tant que le gouvernement fédéral demande à la FCM d'inclure cette option dans l'accord sur le nouveau fonds, et que les questions juridiques réelles ou perçues sont résolues dans chaque province). Étant donné qu'il est peu probable que ces questions juridiques seront résolues en même temps dans toutes les provinces, la FCM envisage d'introduire le financement dans une province à la fois. Ceci donnerait également la possibilité de mettre à l'essai le concept.

On n'a pas communiqué directement avec les services publics d'électricité et de gaz, mais BC Hydro a participé au financement de l'étude menée en 2004 sur le concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable, et plusieurs personnes-ressources des provinces et des municipalités ont mentionné que les services publics pourraient être intéressés à utiliser le concept pour desservir leurs clients qui ont recours à leur financement de gestion axée sur la demande pour mettre en œuvre des mesures ayant une longue période de récupération. Ceci pourrait être particulièrement vrai dans le cas où les mesures ayant de longues périodes de récupération pourraient jouer un rôle stratégique en augmentant les possibilités d'exportation (p. ex., au Manitoba, au Québec et en Colombie-Britannique) ou en diminuant la demande de pointe (p. ex., en Ontario).

Certaines provinces ont en place des organismes de financement qui procurent des fonds aux municipalités pour leurs travaux municipaux ou autres projets et programmes. Dans certains cas, ces prêts ne sont pas considérés comme une dette si les bénéficiaires récupèrent entièrement les coûts. Toutefois, dans d'autres cas, le taux d'endettement des municipalités est suffisamment bas pour permettre le financement d'un programme de TAL à l'aide des réserves municipales.

Étant donné que le programme de TAL viserait les mesures d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable ayant de longues périodes de récupération qui ne sont pas réglementées ou qui n'obtiennent pas d'incitatifs de programmes fédéraux ou provinciaux, il pourrait être possible de financer en partie ces mesures à l'aide du financement carbone, c'est-à-dire en vendant des crédits pour la réduction des GES dans le cadre du nouveau programme de compensation proposé par le Canada. En regroupant ces projets dans un programme de TAL, une municipalité pourrait récompenser les propriétaires qui réduisent leurs GES sans que ces derniers aient à participer personnellement au marché des compensations.

Mise à l'essai du concept

Toutes les municipalités avec lesquelles nous avons communiqué sont intéressées à mettre à l'essai le concept de TAL tant que les conditions suivantes sont satisfaites :

- accès au financement au besoin;
- résolution des questions juridiques;
- aide des gouvernements fédéral et provinciaux pour les coûts de formation du personnel, de l'agrément des entrepreneurs et autres, au cours de l'étape de lancement.

Toutes les municipalités avec qui on a communiqué participent au programme Partenaires dans la promotion du climat (PPC) et considèrent le concept des TAL comme un outil utile pour la mise en œuvre de plans de réduction des GES au sein leur collectivité. On prévoit que la plupart des municipalités qui participent au programme PPC seront intéressées à mettre à l'essai ou à utiliser le concept.

Les ministères provinciaux responsables de l'efficacité énergétique sont disposés à coordonner et à appuyer la mise à l'essai du concept – encore une fois si les questions juridiques sont résolues et que le gouvernement fédéral est en mesure d'offrir un soutien pour la mise à l'essai. Les municipalités souhaiteraient tout particulièrement que l'Office de l'efficacité énergétique prennent les mesures suivantes :

- favoriser les mesures politiques sur les questions juridiques à l'échelle provinciale;
- procurer un appui technique et financier pour la mise à l'essai du concept (p. ex., formation des employés municipaux, suivi des coûts de transaction, et autres);
- indiquer à la FCM qu'elle peut avoir recours aux nouveaux fonds d'infrastructure pour financer les programmes de TAL;
- procurer un appui à la formation et à l'agrément des entrepreneurs assurant la mise en œuvre.

Les services publics provinciaux ou municipaux qui ont en place un grand nombre de programmes de GAD, pourraient jouer un rôle en finançant ou en appuyant un projet pilote.

On a mentionné comme prochaine étape qu'il serait utile d'offrir aux employés et aux conseils des municipalités souhaitant mettre à l'essai le concept des TAL, un atelier sur le sujet, auquel participeraient des personnes ayant acquis de l'expérience avec le concept au Yukon.

Pertinence du programme dans les provinces

Le tableau 2 présente le degré de pertinence d'un projet pilote dans chaque province selon l'examen juridique et les réponses fournies dans le cadre des interviews avec les provinces et les municipalités.

Tableau 2 : Pertinence de la mise à l'essai du programme de TAL dans les provinces

Province / Territoire	Pertinence de la mise à l'essai	Explication
Yukon	S.O.	Concept déjà en utilisation à Whitehorse pour les projets d'énergie renouvelable. On n'a pas communiqué avec le territoire pour la présente étude.
Territoires du Nord-Ouest	S.O.	On n'a pas communiqué avec le territoire pour la présente étude.
Nunavut	S.O.	On n'a pas communiqué avec le territoire pour la présente étude.
Colombie-Britannique	Élevée	Législation souple. Appui provincial des ministères responsables de l'environnement et de l'énergie, mais pas encore du ministère responsable des affaires municipales. Intérêt des municipalités, conditionnel à l'appui de la province.
Alberta	Moyenne	Législation souple. Toutefois, le ministère responsable des affaires municipales met en question la légalité du concept. Appui de Climate Change Central, mais le concept n'a pas encore été examiné par le ministère de l'Énergie. Une municipalité est prête à mettre le concept à l'essai.
Saskatchewan	Élevée	Législation souple. Certaines municipalités ont indiqué que le concept serait applicable aux projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable. La participation des administrations provinciales et municipales dépend toutefois de l'appui politique et des ressources financières.
Manitoba	Élevée	Législation souple. Intérêt élevé des administrations provinciales et municipales dans certains domaines clés. Manitoba Hydro pourrait jouer un rôle.
Ontario	Élevée	Législation restrictive qui pourrait devoir être modifiée pour inclure les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Intérêt du gouvernement provincial, et la nouvelle Équipe d'action pour l'économie d'énergie est le moyen idéal de résoudre les questions juridiques. Intérêt marqué des municipalités. Les services publics pourraient jouer un rôle.
Québec	Moyenne	Législation souple qui n'est toutefois pas perçue comme applicable aux projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable par le ministère responsable des affaires municipales. Intérêt des administrations provinciales et municipales, et rôle éventuel d'Hydro Québec.
Nouveau-Brunswick	Moyenne	Législation restrictive. Intérêt modéré de la province en raison de l'attention accordée à la création d'un nouvel organisme d'efficacité énergétique. Les municipalités sont intéressées à mettre à l'essai le concept.
Nouvelle-Écosse	Élevée	Législation restrictive, mais la province est intéressée et disposée à mettre à l'essai le concept sans modifier la législation. Intérêt des municipalités au programme pilote tant qu'il s'agit d'un projet d'envergure.
Î.-P.-É.	Faible	Législation souple. Intérêt moyen de la province. On n'a pas communiqué avec les municipalités.
Terre-Neuve	S.O.	On n'a pas communiqué avec la province pour la présente étude.

Recommandations

La figure 1 présente un diagramme sur les étapes à suivre pour mettre à l'essai dans les municipalités le concept des TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable. Les mesures recommandées sont les suivantes :

1. Le présent document devrait être distribué à tous les ministères provinciaux et territoriaux responsables de l'efficacité énergétique et des affaires municipales, ainsi qu'aux gros services publics de gaz et d'électricité ayant en place des programmes d'envergure de GAD.
2. L'Office de l'efficacité énergétique et les ministères provinciaux responsables de l'efficacité énergétique intéressés devraient prendre prochainement des mesures pour résoudre les questions juridiques concernant l'utilisation des TAL pour le financement des projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable. Ceci pourrait être fait en discutant d'abord du concept de TAL avec le groupe de travail sur la GAD des administrations fédérales, provinciales et territoriales, puis en favorisant les discussions sur le recours au concept dans chaque province avec les ministères responsables des affaires municipales et de l'efficacité énergétique. Le but est d'inciter les ministères responsables des affaires municipales à procurer une interprétation de la réglementation régissant les améliorations locales qui permettrait aux municipalités d'utiliser les TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable dans les bâtiments.
3. Au besoin, on devrait inciter les ministères de l'Énergie à discuter de cette question avec leurs homologues des administrations locales. Dans les provinces comme l'Ontario, on devrait inciter les organismes tels que l'Équipe d'action pour l'économie d'énergie, qui est composée de représentants des deux ministères, à examiner le concept le plus tôt possible. RNCan pourrait également favoriser d'autres discussions en mettant le concept des TAL au programme de la réunion du Conseil des ministres de l'Énergie qui aura lieu en septembre 2005.
4. Afin de résoudre encore plus rapidement les questions juridiques, on devrait demander de participer aux négociations aux municipalités, comme la ville d'Ottawa et autres villes faisant l'objet de la présente étude qui souhaitent mettre le concept à l'essai dans les plus brefs délais.
5. RNCan devrait inclure l'option de financement au moyen d'une TAL dans son accord avec la FCM sur l'attribution des nouveaux fonds d'infrastructure. À mesure que chaque province trouvera une solution aux questions juridiques, la FCM devrait indiquer aux municipalités de ces provinces qu'elle peut offrir des prêts pour le financement de projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable à l'aide d'une TAL.
6. À mesure que les questions juridiques seront résolues dans chaque province et que les municipalités obtiendront une confirmation que la TAL peut être utilisée pour les projets d'améliorations éconergétiques et d'énergie renouvelable, de l'information sur la façon d'utiliser le concept pourrait être envoyée aux municipalités des provinces participant au programme PPC, les invitant à proposer un programme pilote pour mettre à l'essai le concept dans un domaine donné et avec des mesures choisies d'amélioration éconergétique et d'énergie de remplacement. L'OEE et les ministères provinciaux responsables de l'efficacité énergétique devraient indiquer aux municipalités le rôle qu'elles joueraient dans chaque programme pilote. Les municipalités sélectionneraient le type de financement qu'elles préfèrent et relèveraient les besoins en formation du personnel et autres qui pourraient bénéficier d'un fort appui du gouvernement au cours du projet pilote.

7. On devrait communiquer avec les gestionnaires des programmes de GAD des services publics provinciaux afin de déterminer s'ils souhaitent participer au programme pilote et assurer une partie du financement.
8. L'Office de l'efficacité énergétique du gouvernement fédéral devrait élaborer des outils de soutien, du matériel et des ateliers de formation à l'intention des municipalités intéressées à utiliser les TAL, notamment :
9. ateliers d'initiation à l'intention des employés et des membres des conseils municipaux sur les TAL et leurs avantages;
10. ateliers de formation pour les employés municipaux administrant le programme de TAL;
11. formation et normes d'agrément pour les entrepreneurs dans le domaine des méthodes axées sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable;
12. protocoles de compensation pour le recours aux améliorations éconergétiques et à l'énergie de remplacement dans les bâtiments, pouvant être utilisés par les municipalités pour inscrire les projets financés par les TAL et produire des crédits de compensation pour la vente sur le nouveau marché canadien des compensations;
13. brochures et autres documents que les provinces et les municipalités pourraient utiliser pour promouvoir le concept des TAL;
14. services de suivi pour chaque programme pilote afin de déterminer le taux de participation, la viabilité financière, les coûts de transaction, et autres renseignements requis pour évaluer le concept.

Les municipalités devraient adapter le programme modèle montré en annexe 1 pour répondre à leurs besoins particuliers et s'assurer que certains éléments clés sont retenus :

1. cibler le programme de TAL aux améliorations des bâtiments qui répondent aux critères suivants : coûts supplémentaires élevés; possibilités d'avantages communs relevés; aucune réglementation prévue; et aucun autre incitatif important;
2. établir les échéanciers des paiements des TAL de sorte que les remboursements annuels (plus la hausse de la taxe foncière de base) sont moins élevés que les économies moyennes réalisées grâce aux améliorations;
3. agréer uniquement les entrepreneurs qui peuvent démontrer leurs connaissances et leur expertise dans les méthodes de construction à haut rendement en vue d'entreprendre le travail financé dans le cadre d'un programme de TAL;
4. établir un coût minimal pour les améliorations (p. ex., 3 000 \$) pour maintenir les coûts de transaction peu élevés;
5. promouvoir le programme de façon à faire valoir qu'il s'agit d'un programme volontaire, et non d'une nouvelle taxe, et que la somme nette des taxes et des coûts énergétiques sera moins élevée;
6. utiliser les mêmes modalités de paiement pour les clients utilisant le gaz ou l'électricité afin d'être juste et de réduire le plus possible les coûts.

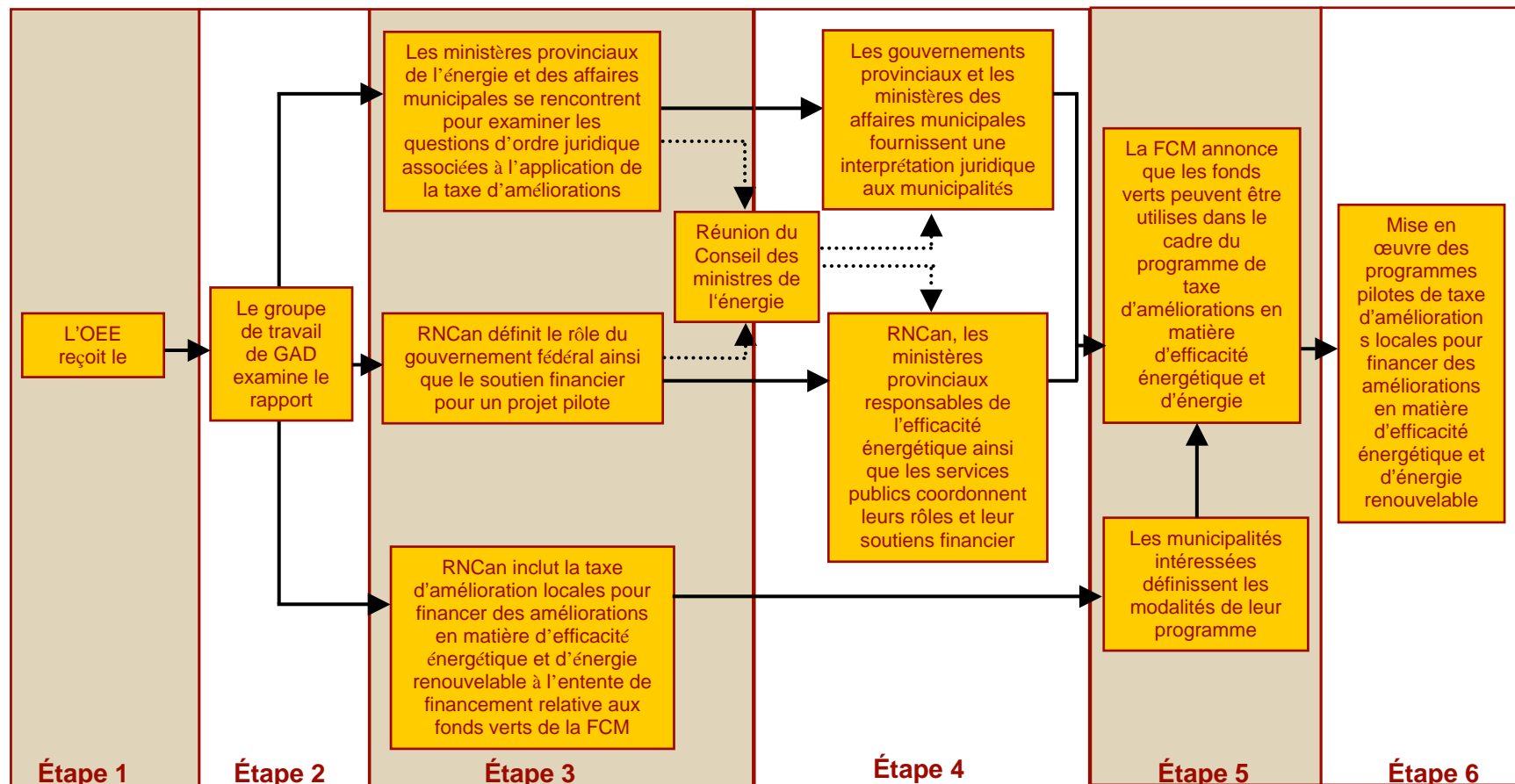


Figure 1 : Prochaines étapes de la mise en œuvre du concept des TAL

Annexe 1 : Programme modèle sur le recours aux TAL pour financer les projets d'améliorations éconergétiques

Le mécanisme des TAL diffère des autres instruments de financement à plusieurs égards :

- À l'instar d'un prêt, la TAL procure un mécanisme pour rembourser graduellement les coûts de travaux d'améliorations ponctuels d'envergure à une propriété.
- Contrairement à un prêt, la TAL n'est pas assignée à des particuliers, mais plutôt à des propriétés.
- À l'instar d'une taxe, la TAL est indiquée séparément sur les factures de taxes foncières.
- Contrairement à une taxe, la TAL est habituellement volontaire, c'est-à-dire qu'elle est demandée par (la majorité) des propriétaires.
- La TAL est facilement structurée de façon à récupérer tous les fonds investis par une municipalité pour les améliorations entreprises.
- La TAL est déjà perçue par la plupart des municipalités canadiennes.

Le principal avantage que présente le financement des améliorations éconergétiques à l'aide d'un programme de TAL par rapport à d'autres méthodes est qu'il associe le remboursement du coût des améliorations à la propriété plutôt qu'au propriétaire actuel.

Conception d'un programme de TAL pour les améliorations éconergétiques

Les aspects suivants devraient être tenus en compte dans la conception d'un programme de TAL :

Ressources financières et humaines. La municipalité doit évaluer sa capacité de mener à bien un programme de TAL. Elle doit obtenir les ressources financières requises pour les améliorations. Ces fonds pourraient provenir du budget de la municipalité, de paliers de gouvernement plus élevés, d'organismes municipaux, comme la Fédération canadienne des municipalités, ou par l'émission d'obligations. Il existe des organismes provinciaux, tels que le BC Municipal Finance Authority, qui procurent ce type de financement, et bon nombre de municipalités ont chaque année recours à cette source de financement. L'endettement des municipalités varie, mais la plupart des administrations locales devraient être en mesure d'emprunter le capital supplémentaire requis pour offrir un programme de TAL et récupérer tous les coûts de l'emprunt en choisissant le taux d'intérêt appliqué (voir la section « Structure de financement » ci-dessous). En Colombie-Britannique, une municipalité est autorisée à dépenser jusqu'à 25 p. 100 des revenus totaux sur le capital et les intérêts (sans inclure les subventions ponctuelles). Cependant, il n'est pas recommandé pour les municipalités d'avoir un remboursement de la dette supérieur à 15 p. 100 des revenus totaux.

Le personnel requis pour administrer le programme devra être réaffecté d'autres tâches ou embauchés selon l'envergure prévue du programme et la charge de travail connexe. Les employés municipaux déjà affectés à la gestion des améliorations éconergétiques des installations municipales pourraient offrir une aide technique au personnel responsable de la TAL. Ceci réduirait les coûts de lancement et de traitement de la TAL. Les coûts de transaction liés à la mise en œuvre d'un programme de TAL sont examinés dans la prochaine section du présent rapport. Il est essentiel d'affecter des ressources en personnel suffisantes pour l'administration des TAL.

Unité administrative. Il est préférable que la gestion d'un programme de TAL pour des projets d'améliorations éconergétiques soit assurée par l'unité actuellement chargée de l'administration des TAL ordinaires et du personnel supplémentaire ayant suivi une formation en efficacité énergétique et en énergie renouvelable dans le domaine de la construction. Le même mécanisme familial de TAL est utilisé, mais l'application est considérablement différente et nécessite du personnel spécialisé. Dans certaines villes, où plusieurs départements traitent les TAL selon la nature particulière des améliorations (p. ex., TAL pour

l'écoulement des eaux et TAL pour les routes), les TAL pour les améliorations éconergétiques ne pourraient être intégrées aux programmes en place, et une unité distincte devra être affectée à cette tâche.

Soutien du conseil. Chaque TAL mise en place par une municipalité doit d'abord être autorisée par un arrêté municipal approuvé par le conseil (voir la section « Fonctionnement d'un programme de TAL » ci-dessous). Cependant, comme première étape de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme municipal, il est conseillé de faire approuver en principe par le conseil municipal le concept général du recours aux TAL pour financer des améliorations éconergétiques.

Une raison particulièrement importante pour l'approbation du conseil est l'engagement de ce dernier à l'égard de la réduction des coûts énergétiques ou des émissions de GES de l'ensemble de la collectivité. Les municipalités qui participent au programme PPC de la FCM sont déjà engagées à réduire les GES dans l'ensemble de leur collectivité. Un programme de TAL pour des projets d'efficacité énergétique peut être considéré comme une mesure efficace avec laquelle la municipalité peut aider l'ensemble des citoyens à réduire les émissions. Les municipalités engagées à faire progresser la planification énergétique de leur collectivité peuvent invoquer une raison similaire.

Certaines municipalités pourraient hésiter à alourdir leur dette pour financer un programme de TAL pour des projets d'efficacité énergétique, même s'il est probable que les coûts seront complètement récupérés et que les risques de non-paiement sont très faibles. Cette situation est particulièrement vraie dans le cas des villes qui ont déjà d'importants prêts pour financer les TAL ordinaires.

Soutien de la population. Étant donné que l'application d'une TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques des habitations constitue un aspect nouveau et important des fonctions municipales traditionnelles, il est également fortement recommandé aux municipalités de présenter clairement à la population la raison pour laquelle elle souhaite utiliser cet outil. Les municipalités devraient notamment s'assurer que le programme n'est pas perçu comme une nouvelle taxe sur les bâtiments éconergétiques. Pour surmonter cet obstacle, les municipalités peuvent souligner la nature volontaire du programme et les économies d'argent découlant des améliorations.

Les municipalités devraient également faire savoir aux citoyens que les TAL visent à financer les améliorations ayant de longues périodes de récupération qui ne sont habituellement pas financées par les prêts ordinaires offerts par les établissements financiers. Les TAL s'appliquent aux améliorations qui ne sont habituellement pas ciblées par les banques offrant des prêts ordinaires pour les investissements à plus court terme.

Technologies d'efficacité énergétique admissibles. La municipalité doit décider quelles améliorations et technologies éconergétiques sont admissibles à un programme de TAL. En principe, les TAL pourraient être appliquées aux améliorations éconergétiques de tous les bâtiments neufs ou existants. Selon les types de bâtiments ou de propriétaires visés, le conseil municipal pourrait limiter le programme à un type particulier de bâtiment ou à certaines années de construction, ou limiter les types de bâtiments admissibles (p. ex., ceux en zones commerciales ou résidentielles).

Au-delà de ces critères d'admissibilité, il est recommandé d'appliquer les TAL uniquement aux améliorations éconergétiques qui a) ne peuvent être retirées facilement de l'habitation ou du bâtiment, et b) qui sont facilement reconnaissables comme des mesures d'efficacité énergétique. Voici quelques exemples de ces mesures d'efficacité énergétique:

- améliorations à l'enveloppe du bâtiment (isolation, étanchéisation et fenêtres neuves), y compris le remplacement du bardage et autres rénovations extérieures qui permettent d'apporter en même temps un grand nombre d'améliorations éconergétiques;

- nouveaux systèmes à haut rendement de CVC, de climatisation, de chauffage et de chauffe-eau, y compris des chauffe-eau solaires installés en permanence;
- systèmes photovoltaïques solaires installés en permanence et inverseurs, dispositifs de branchement au réseau et compteurs connexes;
- mesures intégrées d'économie d'eau, telles que des toilettes éconergétiques;
- bon nombre des composants pertinents pour atteindre le niveau or du programme LEED pour les bâtiments commerciaux ou l'attestation « Net Zero Energy » pour les habitations.

Signalons que les améliorations susmentionnées ont de longues périodes de récupération en raison de l'investissement de capitaux élevé, ce qui est le type d'obstacle que le programme de TAL vise à relever.

En outre, il est préférable que le programme de TAL ne soit offert qu'à une série de mesures particulières qui procureront d'importants avantages pour les bâtiments visés. Les technologies qui se révèlent inefficaces pour la zone climatique d'une municipalité particulière ou les mesures qui ne sont pas optimales pour la taille, la fonction et la charge du bâtiment proposé ne devraient pas être admissibles.

Coordination avec les programmes d'incitatifs financiers. Certaines améliorations éconergétiques sont admissibles à une subvention du gouvernement fédéral ou provincial. Le programme de TAL pourrait être structuré de façon à bénéficier de ces subventions au moment d'apporter les améliorations. Par ailleurs, le programme de TAL d'une municipalité pourrait être limité aux améliorations éconergétiques dont le coût ne peut être récupéré à l'aide de ces subventions. Dans tous les cas, l'objectif est de coordonner le programme de TAL avec les subventions, de réduire le chevauchement des efforts et de prévenir toute confusion chez les propriétaires quant au fonctionnement de ces programmes.

Certains propriétaires seront également admissibles à des crédits d'impôt pour des investissements non liés à l'efficacité énergétique. Ceci devrait être pris en compte dans la demande d'une TAL pour un projet d'efficacité énergétique.

Entrepreneurs en installation admissibles. La municipalité devrait élaborer son programme de TAL pour s'assurer, dans la mesure du possible, que l'installation est effectuée de façon rentable par un spécialiste. À cet égard, la municipalité devrait établir des critères d'admissibilité des entrepreneurs qui effectueront les améliorations et évalueront les économies pouvant être réalisées grâce aux améliorations. Étant donné que bon nombre de propriétaires et d'entrepreneurs ne sont pas familiers avec ces types d'investissements, il est essentiel que les entrepreneurs connaissent les installations et leur rendement, qu'ils entreprennent une vérification éconergétique du bâtiment et qu'ils estiment avec précision les coûts des améliorations recommandées et les économies pouvant être réalisées.

Dans de nombreux cas, il existe déjà des organismes professionnels et des programmes d'agrément qui attestent de la compétence de leurs membres à entreprendre divers types d'améliorations éconergétiques (p. ex., R-2000, ÉnerGuide pour les maisons et programmes d'agrément LEED). Les associations professionnelles axées sur les technologies (p. ex., Association canadienne de l'énergie du sol et Association des industries solaires du Canada) ont également des codes de conduite pour leurs membres, que les municipalités pourraient facilement adopter.

Structure de financement. La municipalité doit également décider de la structure de financement à adopter pour les TAL. Il est recommandé que le programme de TAL fonctionne sur une base de récupération des coûts, car les améliorations sont bénéfiques tant pour le propriétaire du bâtiment (avantages financiers) que pour l'ensemble de la collectivité (avantages environnementaux).

Afin de surmonter l'aversion pour les investissements ayant de longues périodes de récupération et de procurer de modestes réductions des coûts de l'énergie dès la première année, il est fortement recommandé de structurer les paiements de la TAL de façon à ce qu'ils soient, au cours d'une année moyenne, moins élevés que les économies de coûts réalisées. Par conséquent, les modalités de remboursement optimales devraient être un peu plus longues que la période prévue pour récupérer les coûts à l'aide des économies réalisées. Cela dit, il est également prudent d'offrir aux propriétaires la souplesse d'une période de récupération plus courte ainsi que l'option d'un remboursement complet anticipé sans pénalité financière, comme dans le cas des TAL ordinaires. Il est probable que les modalités de remboursement les plus longues varieraient d'une municipalité à l'autre en raison des différences au chapitre des besoins énergétiques, des technologies et des prix. Elles seraient toutefois de l'ordre de 15 à 20 ans, ce qui est similaire aux longues périodes offertes dans les programmes de TAL ordinaires.

Dans les cas où il y aurait une hausse de la taxe foncière de base par suite des améliorations, l'échéancier de remboursement de la TAL pourrait être établi de façon à ce que les économies d'énergie soient plus élevées que la somme du remboursement et de la hausse de la taxe foncière.

Il est recommandé d'établir un taux d'intérêt pour la TAL permettant de couvrir tous les coûts de transaction et de traitement supplémentaires encourus par la municipalité pour l'administration d'un programme de TAL pour les projets d'efficacité énergétique. Le montant exact variera selon les coûts en personnel et d'emprunt de chaque municipalité et la nature du programme choisi.

En ce qui concerne les mouvements de trésorerie, il sera peut-être nécessaire de tenir compte des variations dans les règles régissant les TAL qui permettent le report des impôts fonciers. Par exemple, à Vancouver, les résidents âgés de plus de 65 ans peuvent reporter leurs impôts jusqu'à la vente de la propriété.

La municipalité doit établir des coûts minimaux et maximaux pour les améliorations. Il est recommandé d'opter pour une limite minimale relativement élevée (c.-à-d. de 3 000 à 5 000 \$) afin d'éviter l'application de coûts de transaction relativement élevés pour la gestion de petites sommes et les ingérences avec les programmes existants qui offrent déjà un financement adéquat pour les améliorations à peu de frais et à courtes périodes de récupération. Comme nous l'avons déjà mentionné, le mécanisme des TAL pour les projets d'efficacité énergétique convient particulièrement bien aux améliorations plus coûteuses qui ont de longues périodes de récupération.

Il faut établir avec prudence les limites maximales afin d'assurer qu'un grand nombre de demandeurs peuvent bénéficier des fonds disponibles et d'empêcher tout abus éventuel de l'utilisation de ces fonds. Les limites maximales devraient être fixées à un pourcentage modeste (p. ex., 25 p. 100⁹) de l'évaluation de la valeur totale de la propriété. De ce seuil global, des limites plus rigoureuses pourraient être établies selon chaque technologie, après consultation avec des entrepreneurs compétents dans le domaine. Il n'est pas nécessaire de vérifier les antécédents financiers personnels des demandeurs en raison de la nature du TAL (axée sur la propriété), ce qui permet de réduire une grande partie des coûts de transaction par rapport à un programme de prêt ordinaire.

Promotion du programme. La municipalité doit annoncer et faire connaître le programme. Selon le nombre et la proximité des municipalités participantes, et la mesure dans laquelle la municipalité coopère avec des organismes professionnels pour structurer le programme, cette étape pourrait être accomplie par l'administration ou en collaboration avec les entrepreneurs locaux et d'autres municipalités participantes. Peu importe le modèle choisi, il est essentiel de faire connaître le programme aux citoyens.

⁹ Dans son programme de TAL, le Yukon a opté pour un taux de 25 p. 100.

Fonctionnement d'un programme de TAL pour des projets d'efficacité énergétique

Les paragraphes suivants décrivent les étapes à suivre pour la demande et la mise en œuvre d'une TAL ordinaire pour des projets d'efficacité énergétique :

1. Un propriétaire envisage d'apporter des améliorations éconergétiques à un bâtiment par suite d'une évaluation énergétique d'un bâtiment existant ou décide de construire un bâtiment à haut rendement.
2. Le propriétaire communique avec la municipalité, pour obtenir une liste des entrepreneurs et des technologies admissibles à un financement par le truchement d'une TAL. Le propriétaire peut également communiquer directement avec les entrepreneurs.
3. Un ou plusieurs entrepreneurs entreprennent une vérification énergétique du bâtiment et discutent avec le propriétaire des options en matière d'efficacité énergétique, tout en tenant compte des technologies jugées admissibles par la municipalité. Il peut être possible de rationaliser le processus de vérification en ayant des réductions de l'énergie standard pour chaque mesure ou technologie admissible (au moins pour une municipalité particulière). Le propriétaire ou un des entrepreneurs devrait d'abord confirmer auprès de la municipalité si les améliorations prévues sont admissibles.
4. L'entrepreneur prépare un devis pour les matériaux et la main-d'œuvre aux fins d'approbation par le propriétaire, ainsi qu'une estimation des économies pouvant être réalisées. Dans le cas où les travaux admissibles ne constitueraient qu'un volet de l'ensemble des travaux de rénovation, la TAL s'appliquera uniquement aux améliorations admissibles. Il serait moins coûteux d'établir avec exactitude les coûts de ces travaux si les mesures ou l'équipement admissibles sont clairement définis et que les applications sont évaluées en collaboration avec des organismes professionnels ayant de l'expérience dans l'installation des technologies visées.
5. Le propriétaire soumet le devis à la municipalité aux fins d'approbation.
6. Si la municipalité estime que la demande de la TAL et le devis sont admissibles, elle indique au propriétaire les modalités et les paiements annuels de la TAL et donne une estimation des économies d'énergie annuelles. Idéalement les paiements annuels devraient être inférieurs ou égaux aux économies d'énergie moyennes annuelles prévues de sorte que des économies de coûts peuvent être réalisées immédiatement. Ce processus nécessite l'établissement de modalités de paiement pour chaque proposition; toutefois, à mesure que le programme évoluera, les municipalités peuvent trouver qu'il est plus efficace de procurer des termes d'une durée déterminée pour les différents types d'améliorations. C'est la façon dont les TAL ordinaires fonctionnent.
7. Si le propriétaire accepte les modalités de remboursement par le truchement de la TAL, la municipalité propose un arrêté municipal pour la TAL et obtient l'approbation du conseil¹⁰. Il serait prudent de combiner plusieurs TAL en un seul arrêté et de les présenter régulièrement au conseil municipal. Dans bon nombre de municipalités, les demandes de TAL sont groupées ensemble et approuvées seulement de deux à trois fois par an. Pour les groupes de maisons neuves, on pourrait avoir recours à un seul arrêté pour les maisons d'un même lotissement, et le promoteur pourrait être le proposant (en tant que propriétaire des maisons). Des arrêtés particuliers pourraient être adoptés

¹⁰ En vertu de la législation provinciale, il est habituellement nécessaire d'obtenir l'approbation du conseil municipal pour chaque nouvelle TAL.

pour les TAL d'améliorations apportées aux grandes installations, comme les centres commerciaux (ou un bâtiment neuf).

8. L'entrepreneur est autorisé à débiter les travaux. Étant donné que les propriétaires procéderont probablement rapidement aux rénovations, il est recommandé d'adopter un processus rationalisé d'évaluation et d'approbation des coûts afin de réduire le plus possible les délais entre la demande et l'obtention de l'autorisation. Les TAL ordinaires s'appliquent souvent à plusieurs propriétaires et le processus peut prendre des mois. L'examen et l'autorisation d'une TAL pour des projets d'efficacité énergétique devraient prendre moins de temps que pour une TAL ordinaire.
9. Une fois les améliorations apportées, l'entrepreneur soumet une facture à la municipalité.
10. La municipalité ou l'autorité désignée inspecte les travaux afin de s'assurer qu'ils sont satisfaisants, qu'ils respectent l'évaluation des coûts et qu'ils procurent les économies prévues. Dans le cas où les travaux ne seraient pas conformes aux exigences convenues avec l'entrepreneur, le propriétaire est tout de même tenu de rembourser intégralement les fonds avancés par la municipalité. Afin d'éviter cette situation, tous les marchés doivent indiquer clairement les attentes du propriétaire et les responsabilités de l'entrepreneur de sorte que la municipalité puisse s'assurer que les améliorations sont acceptables. La tenue par la municipalité d'une liste d'entrepreneurs compétents et ayant reçu une formation adéquate aide également à réduire les risques. Il sera davantage nécessaire pour les entrepreneurs de détenir des compétences en installation de technologies nouvelles, comme les chauffe-eau solaires, qui sont moins connues des propriétaires et des entrepreneurs.
11. La municipalité fait ensuite parvenir à l'entrepreneur le paiement pour les améliorations et appliquera la TAL aux dossiers de la taxe foncière. Le remboursement de la TAL est effectué annuellement avec les impôts fonciers ordinaires.
12. Si en raison de mesures prises par le propriétaire, les améliorations apportées ne continuent pas de procurer les économies prévues pendant au moins la durée de la période de récupération (ou sont éliminées par un investissement supplémentaire, par exemple), le propriétaire est toujours responsable du remboursement intégral des fonds avancés par la municipalité. Une sélection minutieuse de technologies fiables et la coopération avec des entrepreneurs professionnels et des associations de technologies de construction devraient atténuer le problème. Les propriétaires de bâtiment doivent également prendre une assurance suffisante pour couvrir le coût de remplacement des améliorations éconergétiques en cas de feu ou de perte.
13. En cas de non-paiement de la TAL, la municipalité jouit des mêmes droits étendus s'appliquant au non-paiement des taxes foncières. En ce qui a trait aux TAL ordinaires, le problème ne survient habituellement que lorsque des propriétaires votent contre des améliorations locales favorables à une majorité des voisins. Par contre, étant donné que les TAL pour des projets d'efficacité énergétique s'appliquent uniquement à des propriétés individuelles à la demande des propriétaires, le problème est pratiquement non existant¹¹.
14. Lorsque la propriété est vendue, la TAL est transmise au nouveau propriétaire qui doit être informé de l'existence (et des avantages) de la TAL avant la vente. Les autres caractéristiques de la TAL et des améliorations, notamment le fait d'avoir une assurance adéquate, devraient également être passées au nouveau propriétaire. On s'attend à ce que très peu de recours en appel seront intentés

¹¹ Il pourrait tout de même y avoir une opposition à une TAL applicable à une seule propriété dans le cas d'un condominium, où une minorité des membres du conseil des copropriétaires s'opposeraient à la TAL.

pour les TAL pour des projets d'efficacité énergétique puisque la charge aurait été acceptée volontairement par les propriétaires.

Financement carbone

Avec la création d'un marché national des compensations de GES dans le cadre du Plan mis en place par le Canada pour honorer ses engagements pris à Kyoto, il sera possible de vendre des crédits de carbone pour les projets de réduction des émissions de GES à mesure que les GES sont réduits. Les municipalités offrant un programme de TAL pour les projets d'améliorations éconergétiques ou d'énergie renouvelable pourraient réduire les paiements annuels de la TAL des propriétaires en vendant des réductions de GES en leur nom. Plus de renseignements sur la façon dont un tel procédé fonctionnera seront procurés à une date ultérieure en 2005.