

ROÉÉ

Regroupement des organismes
environnementaux en énergie

CTE-020M

C.P. PL 41

Loi performance environnementale
des bâtiments

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement dans le
cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le

Projet no 41, Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des
bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique

par

Jean-Pierre Finet, Analyste en régulation économique de l'énergie,

Le 1^{er} février 2024

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ	3
INTRODUCTION	5
1.0 MISE EN PLACE DE NOUVEAUX STANDARDS DE DÉCLARATION ET DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LES BÂTIMENTS	6
1.1 SCÉNARIO ÉVALUÉ	6
1.2 COÛTS DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS DE GES	7
1.3 AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	7
1.4 ENVIRONNEMENT	8
2.0 LE GSR	10
2.1 L'intensité carbone du GSR	10
2.2 La valeur du GSR dénué de son intensité carbone	11
3.0 LA CIBLE DE CARBONEUTRALITÉ D'ÉNERGIR	12
4.0 GAZ NATUREL ET RÉSILIENCE ÉNERGÉTIQUE	13
5.0. LES ARTICLES 29 ET 30 DE LA LOI SUR LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES BÂTIMENTS PROPOSÉE PAR LE PL 41	14

PRÉSENTATION DU ROEE

Fondé en 1997, le ROEE est composé de huit (9) groupes environnementaux dont la contribution aux dossiers énergétiques au Québec est reconnue. Il s'agit de : l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE) ; l'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME), Canot Kayak Québec ; Écohabitation ; la Fondation Coule pas chez nous ; la Fondation Rivières ; Nature Québec ; le Regroupement pour la surveillance du nucléaire (RSN) et le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RVHQ). Les groupes membres du ROEE représentent des milliers de membres individuels et plusieurs organismes au Québec.

Le ROEE a pour objectif d'intervenir en priorité auprès de la Régie de l'énergie du Québec, ainsi qu'au besoin auprès d'autres instances afin de défendre de manière efficace le point de vue des groupes et organismes à vocation environnementale dans le domaine énergétique.

Les interventions du ROEE reposent sur les principes et objectifs suivants :

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec ;

- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;

- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social ;

- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile ;

- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux ;

- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;

- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelables sur les énergies conventionnelles ;

- L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;

La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

Le respect de ces principes et objectifs se traduit par des analyses, des preuves et des prises de position du ROÉE, à la Régie de l'Énergie et auprès des autres instances, qui sont uniques et distinctes de l'apport des autres groupes tant environnementaux que de consommateurs.

INTRODUCTION

Le projet de loi 41 sur la performance environnementale des bâtiments vise à améliorer la performance des bâtiments neufs et existants afin d'accélérer leur décarbonation.

Selon le gouvernement, « l'application de cette loi réduirait les émissions de GES, allégerait la charge sur le réseau d'Hydro-Québec en période de pointe et permettrait des économies financières aux propriétaires grâce à une meilleure efficacité énergétique dans les bâtiments. »¹

Si nous partageons les objectifs du gouvernement avec ce projet de loi, il en est autrement en ce qui a trait aux moyens envisagés.

Le présent document fait état des commentaires et recommandations de l'analyste du ROEE relatifs à ce projet de loi ainsi qu'au règlement à venir afin de maximiser le potentiel d'efficacité énergétique et de décarbonation dans les bâtiments dans le cadre du projet de règlement à venir tout en allégeant la charge sur le réseau d'Hydro-Québec en période de pointe

L'analyse des enjeux a été réalisée à partir de l'analyse d'impact réglementaire² du PL 41 et des informations déposées à la Régie de l'énergie.

¹ [Communiqué du projet de loi 41](#), 22 novembre 2023.

² Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique, [Analyse d'impact réglementaire, 2023](#)

1.0 MISE EN PLACE DE NOUVEAUX STANDARDS DE DÉCLARATION ET DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DANS LES BÂTIMENTS

Cette section porte particulièrement sur les informations transmises dans l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi.

1.1 SCÉNARIO ÉVALUÉ

Dans son analyse d'impact réglementaire, le gouvernement indique que le cadre légal actuel ne permet pas au gouvernement de respecter ses engagements et d'atteindre ses objectifs pour le secteur des bâtiments.³

Le gouvernement indique qu'il a l'intention de cibler uniquement les grands bâtiments de plus de 2000 m² ou plus de 25 logements :

« Les intentions réglementaires concernant le système de cotation viseraient les grands bâtiments multilogements, commerciaux et institutionnels. Cependant, les pouvoirs habilitants permettraient éventuellement de couvrir l'ensemble des bâtiments au Québec. »⁴

Le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 qui avait fait l'objet d'une analyse par la Régie de l'énergie prévoyait pourtant la mise en place des premières étapes d'un système de cotation énergétique obligatoire pour les nouvelles constructions et lors de la revente de maisons en 2022-2023.⁵ Malheureusement, et sans justification, le gouvernement a tout simplement annulé cette initiative sans plus de formalité.

Nous recommandons que le gouvernement revienne sur sa décision et que le ministre utilise ses pouvoirs habilitants afin de couvrir l'ensemble des bâtiments au Québec afin que les propriétaires et locataires de petits bâtiments puissent aussi bénéficier des avantages d'une telle réglementation et qu'ils puissent aussi contribuer à la décarbonation et à la diminution des besoins en puissance. Nous rappelons que les bâtiments résidentiels sont responsables d'environ 15 000 MW de puissance à la pointe sur les quelques 40 000 MW de puissance requise dans les périodes de grands froids.

³ Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique, [Analyse d'impact réglementaire, 2023](#), page 7.

⁴ Idem, page 16.

⁵ Plan directeur 2018-2023 (état d'avancement au 31 mars 2022) [Bâtiments résidentiels](#)

1.2 COÛTS DE RÉDUCTION D'ÉMISSIONS DE GES

L'analyse d'impact réglementaire indique que dans sa démarche de décarbonation, la société québécoise devrait choisir en priorité les réductions les moins dispendieuses.⁶ On y indique que le coût de revient de la réduction d'une tonne de CO₂ se situe entre 50\$ et 350\$.

Nous présumons que ces sommes représentent les investissements qui seront réalisés pour la mise à niveau des bâtiments. Or, dans la mesure où la biénergie électricité-gaz ferait partie des mesures admissibles au calcul de la cote de performance environnementale, nous sommes d'avis que le coût de réduction des émissions de GES devrait aussi inclure l'impact de la compensation des pertes de revenus d'Énergir par Hydro-Québec dans le cadre de l'entente biénergie.

En effet, selon le ROEE, la compensation des pertes de revenus d'Énergir atteindra 2.4 milliards de dollars en 2050. Selon nos calculs, cette somme représente un coût additionnel d'environ 178\$ par tonne de CO₂ qui devrait être reflété dans le cadre de l'analyse d'impact réglementaire.

De plus, dans la mesure où le gaz de source renouvelable (GSR) serait utilisé en tant que mesure de réduction des émissions de GES pour se conformer au PL 41, nous sommes d'avis que ce coût récurrent devrait aussi être reflété dans l'analyse d'impact réglementaire. Présentement, le coût du GSR est huit fois plus élevé que celui du gaz fossile.⁷

1.3 AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

L'analyse d'impact réglementaire fait état de l'amélioration de l'efficacité énergétique qui résultera du projet de loi. Cependant, si elle quantifie les économies d'énergie attendues, elle ne fournit aucune quantification de la réduction de la demande de pointe, qui est un objectif du PL 41 :

« L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments devrait permettre de diminuer les pressions sur le réseau électrique du Québec. Cela devrait notamment diminuer la demande et aider à la gestion de la pointe. Afin de pouvoir atteindre les objectifs de décarbonisation et d'électrification de la société que le gouvernement s'est fixés, environ 100 TWh d'énergie

⁶ Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique, [Analyse d'impact réglementaire, 2023](#), page 14.

⁷ Au 1^{er} janvier 2024, le prix du gaz fossile est d'environ 9 cents par mètre cube et le GSR est de 72.47 cents du mètre cube.

supplémentaire seraient nécessaires d'ici 2050. En diminuant les besoins énergétiques des bâtiments, le projet viendrait ainsi contribuer à rendre possible l'atteinte de cet objectif. Le projet pourrait permettre des économies d'énergie estimées à environ 0,6 TWh à l'horizon 2030. Cette amélioration de l'efficacité énergétique devrait également permettre de diminuer les émissions de GES dues au chauffage des bâtiments, ce qui contribuera à l'atteinte des objectifs de réduction du gouvernement du Québec. » (Nous soulignons)

Il existe plusieurs moyens pour gérer la demande de pointe. Le Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte prévoit une aide de 12 M\$ pour des projets d'amélioration de la gestion de la pointe électrique :

« Basés sur le même principe que les briques chauffantes utilisées anciennement, les accumulateurs thermiques sont des appareils simples qui accumulent de la chaleur pour la relâcher en période de pointe. Cette solution technologique, qui permet un déplacement de la demande en période de pointe, constitue une solution intéressante pour les clients équipés d'un système de chauffage central. »⁸

Cette technologie qui permet de décarboner efficacement sans avoir recours aux combustibles qui produisent des polluants atmosphériques est déjà répandue dans plusieurs bâtiments institutionnels et mériterait un soutien plus important de la part du gouvernement.

En comparaison, le PMO 2023-2028 du PÉV accorde au soutien à la conversion vers l'électricité et d'autres énergies renouvelables dans les bâtiments commerciaux et institutionnels un budget de 266.6 M\$.⁹

1.4 ENVIRONNEMENT

L'analyse d'impact réglementaire indique que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments devrait entraîner une diminution des émissions de GES et de polluants atmosphériques occasionnées par la combustion des énergies fossiles.¹⁰

⁸ Plan de mise en œuvre 2023-2028 du Plan pour une économie verte, page 28.

⁹ Idem, page 56.

¹⁰ Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique, [Analyse d'impact réglementaire, 2023](#), page 19.

Or, si l'analyse précise que le projet de loi apporterait une réduction de 4,1 millions de tonnes de GES jusqu'en 2050, elle est complètement muette quant à la quantification de la réduction des polluants atmosphériques :

« Les systèmes de chauffage des bâtiments qui fonctionnent avec des carburants fossiles émettent des polluants atmosphériques. Par l'amélioration de l'efficacité énergétique et la diminution des émissions de GES des bâtiments, le projet devrait donc également amener une diminution des émissions de polluants atmosphériques. Les émissions de polluants atmosphériques quant à elles ont des répercussions à l'échelle locale sur la santé humaine, sur les milieux naturels et sur certaines activités économiques. En effet, elles augmentent notamment les risques, pour la population exposée, de développer des maladies respiratoires chroniques, des cancers et d'autres maladies pouvant réduire la qualité de vie des individus ou même mener à un décès prématuré. »¹¹

En effet, si le GSR peut réduire les émissions de GES, la combustion du méthane produit des polluants atmosphériques. Il est donc aussi important de quantifier les réductions de polluants atmosphériques que les réductions de GES.

¹¹ Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique, Analyse d'impact réglementaire, 2023, page 13.

2.0 LE GSR

2.1 L'intensité carbone du GSR

Lors de leur récente comparution devant cette commission, les représentants d'Énergir ont référé à l'étude du CIRAIG en juillet 2020 pour confirmer la carboneutralité du GSR qu'ils se procurent. Nous sentons le besoin d'informer la Commission quant au type de GSR qu'Énergir se procure.

L'intensité carbone du gaz fossile est d'environ 68 grammes de CO₂ équivalent par mégajoule. Or, tel que le démontre le tableau suivant, Énergir a plutôt tendance à se procurer du GSR carbopositif de faible qualité, en grande quantité, puisque le GSR de qualité est disponible en moins grande quantité. La majorité des approvisionnements en GSR par Énergir provient d'ailleurs de l'étranger, principalement des États-Unis.

Tableau 1
Résultat de l'appel d'offres lancé en novembre 2021

Numéro de l'offre	Capacité annuelle (10 ⁶ m ³ /an)	Durée (ans)	Type de projet	Prix année 1 (\$CAD/GJ)	Prix année 1 (¢/m ³)	Lieu d'injection (Qc / hors-Qc)	Date de mise en service	Intensité carbone (gCO _{2e} /M.J)
1	3,9	2	Site d'enfouissement	████	████	Québec	Déjà en injection	17,39
2	52,8	20	Site d'enfouissement	████	████	Hors-Québec	Déjà en injection	15 à 27
3	2,5	2	Traitement des eaux	████	████	Hors-Québec	Déjà en injection	30 à 50
4	10,2	20	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q3 2022	0
5	13,2	3	Site d'enfouissement	████	████	Hors-Québec	Q4 2022	30 à 60
6	30,5	5	Site d'enfouissement	████	████	Hors-Québec	Déjà en injection	30 à 60
7	1,4	20	Traitement des eaux	████	████	Hors-Québec	Q4 2023	0
8	Année 1 : 1,8 Année 2 : 5,5 Années 3 à 20 : 7,3	20	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q3 2023	-300 à -450
9	Année 1 : 1,8 Année 2 : 5,5 Années 3 à 20 : 7,3	10	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q3 2023	-300 à -450
10	20,3	10	Site d'enfouissement	████	████	Hors-Québec	Inconnu	52
11	9,8	20	Municipal	████	████	Hors-Québec	Q2 2022	-15,74
12	Année 1 : 5,9 Années 2 à 20 : 11,7	20	Municipal	████	████	Hors-Québec	Q4 2022	20
13	10,7	20	Municipal	████	████	Hors-Québec	Q3 2023	-40
14	Entre 1,3 et 3,7	20	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q3 2023	-147,94
15	Entre 2,2 et 4,5	20	Municipal	████	████	Hors-Québec	Q3 2022	-114
16	6,6	20	Industriel	████	████	Hors-Québec	Q3 2023	10
17	13,2	20	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q4 2023	-57
18	13,2	10	Agricole	████	████	Hors-Québec	Q4 2023	-57
19	Années 1 à 2 : 27,8 Années 3 à 4 : 55,7 Années 5 à 12 : 72,4 Années 12 à 20 : 103,0	20	Site d'enfouissement	████	████	Hors-Québec	Q4 2022	23,77

12

Le recours au GSR peut donc permettre une carboneutralité lors de sa combustion. Il en va cependant tout autrement en ce qui a trait à l'intensité carbone de la molécule au point d'injection dans le réseau.

2.2 La valeur du GSR dénué de son intensité carbone

Nous croyons important d'informer les membres de la Commission quant au traitement des attributs environnementaux du GSR par Énergir.

¹² R-4008-2017, [B-0754](#), page 6.

En effet, à l'étape E du dossier R-4008-2017, Énergir demandait à la Régie l'autorisation de convertir l'intensité carbone (IC) du GSR en unités de conformité (UC) dans le cadre du *Règlement sur les combustibles propres* du gouvernement canadien. Énergir désirait ainsi utiliser les recettes de la vente d'UC aux fournisseurs principaux afin de diminuer le prix du GSR.

Or, le ROEE et l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) ont soulevé la possibilité que le GSR, dont l'unité de conformité a été détachée et cédée à un tiers, pourrait ne plus être considéré comme du GSR pour les besoins de conformité à d'autres exigences en matière de déclaration des émissions de GES. Nous soumettons qu'il subsiste un doute raisonnable quant au risque de double-comptage des réductions des émissions de GES et qu'il n'est pas encore clairement établi comment la valorisation des UC affectera la conformité des émetteurs assujettis au SPEDE.

3.0 LA CIBLE DE CARBONEUTRALITÉ D'ÉNERGIR

Lors de leur témoignage, les représentants d'Énergir ont fait part de leur assurance à atteindre la carboneutralité d'ici 2050, notamment par leurs efforts en efficacité énergétique et avec le GSR.

Nous croyons important d'informer les membres de la Commission que malgré ces efforts, les perspectives de carboneutralité d'ici 2050 n'apparaissent pas encourageantes :

Émissions de GES découlant de la consommation de gaz naturel (traditionnel et de source renouvelable) distribué par Énergir.

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
GES total (Mt)	10,96	11,52	11,59	11,59	11,75
GNT	10,96	11,52	11,59	11,58	11,75
GSR volontaire	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Émissions de GES découlant de la consommation de gaz naturel (traditionnel et renouvelable) distribué par Énergie pour chaque année d'ici 2028

	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
GES total (Mt)	11,57	11,30	11,51	11,27
GNT	11,57	11,30	11,51	11,26
GSR volontaire	0,001	0,002	0,003	0,003

13

Tel que nous pouvons le constater, les émissions de GES d'Énergir ont continué de progresser jusqu'à 2021-2022, et ne devraient fléchir que très légèrement au cours des prochaines années, et ce, malgré les efforts en efficacité énergétique, l'entente biénergie et le GSR. Pour cause, Énergir vend toujours plus de gaz fossile, entre autres à la clientèle industrielle, incluant celle qui fabrique des batteries dites vertes.

4.0 GAZ NATUREL ET RÉSILIENCE ÉNERGÉTIQUE

Le chauffage au gaz naturel est souvent évoqué comme argument pour favoriser une résilience énergétique chez la clientèle. Pourtant, ces systèmes nécessitent de l'électricité pour fonctionner.

Nous avons noté la mention des représentants d'Énergir quant à une éventuelle possibilité d'ajouter des batteries aux systèmes de chauffage au gaz pour remédier à cette incapacité.

Cependant, il vaudrait mieux avoir recours à l'autoproduction d'énergie solaire, couplée à un système de stockage d'électricité et un onduleur hybride, qui permettrait de faire fonctionner quelques appareils tels un frigo et une thermopompe. Cette solution, en plus d'être renouvelable et sans recours aux combustibles, permet de bénéficier d'un apport énergétique dont les surplus peuvent être injectés dans le réseau électrique.

¹³ R-4213-2022, B-0331, page 2.

5.0. LES ARTICLES 29 ET 30 DE LA LOI SUR LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES BÂTIMENTS PROPOSÉE PAR LE PL 41

Tout comme le mentionne la coalition Sortons le gaz dont le ROEE fait partie, les articles 29 et 30 de la « Loi sur la performance environnementale des bâtiments » que le PL 41 suggère d'édicter nous font craindre que l'adoption d'un règlement provincial pour établir des normes de performance environnementale des bâtiments (art. 10) ait pour effet de rendre inopérants les règlements adoptés par les municipalités afin d'encadrer les émissions de GES des bâtiments ou, pour les règlements déjà en vigueur lors de la présentation du projet, de les soumettre obligatoirement à une approbation du ministre dans un délai de 90 jours. Sans admettre d'aucune manière qu'un tel règlement provincial sur les normes de performance environnementale porterait effectivement sur le « même objet » que des règlements municipaux relatifs visant à réduire les émissions de GES des bâtiments sur leurs territoires, la crainte du ROEE est plutôt que les articles 29 et 30 aient pour effet de restreindre indûment les pouvoirs municipaux sur l'environnement que confèrent la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur les compétences municipales*.

Nous sommes d'avis que le gouvernement ne doit pas niveler par le bas, mais plutôt permettre aux municipalités qui le souhaitent d'adopter des règlements plus ambitieux que la norme nationale.

Nous insistons sur la nécessité de préserver l'autonomie des municipalités dans leurs efforts de décarbonation des bâtiments. Ainsi, nous demandons que les articles 29 et 30 soient abrogés afin de ne pas risquer de rendre inopérables les règlements municipaux existants ou à venir qui encadrent les émissions de GES dans les bâtiments. Nous demandons aussi que le projet de loi précise que la norme de performance provinciale qui pourrait être édictée soit considérée comme une exigence minimale, ce qui viendrait clarifier qu'il ne s'agit pas d'une limite à l'ambition environnementale et climatique des municipalités.