

Mémoire projet de loi 41 - [Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique](#)

Résultat d'une collaboration entre le Conseil du patronat du Québec et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante



La FCEI - La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est le plus grand regroupement de petites et moyennes entreprises (PME) au Canada. Elle compte 97 000 membres, dont 21 000 au Québec. Notre organisation est interpellée par tout ce qui touche au développement et à l'essor des petites et moyennes entreprises. Nos membres œuvrent dans tous les secteurs d'activité et sont présents dans toutes les régions du Québec.

Le CPQ - Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) regroupe des entreprises et des associations sectorielles œuvrant dans tous les secteurs d'activités et toutes les régions du Québec. Il représente directement et indirectement les intérêts de plus de 70 000 employeurs de toutes tailles, tant du secteur privé que parapublic et est considéré comme une référence incontournable dans ses domaines d'intervention.

Objectif 2030 et transition énergétique

En réponse à l'urgence climatique, le Québec s'est résolument engagé dans une démarche de transition énergétique, avec des objectifs ambitieux de réduction des gaz à effet de serre (GES) à la hauteur de 50 % dans le secteur du bâtiment et de 60 % spécifiquement pour le parc immobilier gouvernemental d'ici 2030. L'atteinte de ces objectifs exigera à n'en pas douter des efforts d'adaptation importants de l'ensemble de la société québécoise, et de la part des PME, au cours des prochaines années et décennies.

Le projet de loi 41, *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, s'inscrit pleinement dans cette perspective dynamique de transformation. Le milieu des affaires et les entrepreneurs sont favorables à ces avancées et reconnaissent l'importance cruciale d'une transition énergétique proactive pour assurer un avenir durable.

Toutefois, la FCEI et le CPQ éprouvent certaines craintes non pas quant aux objectifs visés par la nouvelle législation, mais plutôt concernant les mesures annoncées pour les atteindre. La consultation de nos membres respectifs dans l'analyse du PL41 nous permet de partager cette réalité terrain qui doit alimenter la réflexion des parlementaires et être prise en compte pour apporter les ajustements qui s'imposent. Les investissements nécessaires pour répondre aux normes énergétiques requises vont représenter un fardeau financier considérable pour les PME, ajoutant une pression supplémentaire à leur situation déjà délicate. De plus, ce projet de loi, dans sa forme actuelle, risque d'accentuer la paperasserie administrative pour les entrepreneurs, alourdissant encore davantage leurs responsabilités opérationnelles. Nous croyons fermement qu'il existe des moyens plus équilibrés pour parvenir au même résultat sans ajouter de pression supplémentaire ni accroître la lourdeur administrative des entrepreneurs. Ces préoccupations seront abordées en détail dans notre mémoire, où nous proposerons des solutions pragmatiques et équilibrées pour favoriser une transition énergétique efficace tout en soutenant adéquatement les PME dans ce processus.

Les coûts de l'énergie

La question de l'énergie est d'une importance cruciale pour les entrepreneurs du Québec. C'est pourquoi nos deux organisations sont intervenues à plusieurs reprises, dont notamment en 2019 lors du dépôt du projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* et en 2023 pour commenter les dispositions législatives du projet de loi n° 2, *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité*.

Disponibilité et optimisation de l'utilisation de l'électricité

Les défis liés au coût et à la disponibilité de l'énergie sont de plus en plus préoccupants, notamment dans le contexte inflationniste actuel où les coûts opérationnels explosent dans tous les secteurs. En 2023, la compilation annuelle des données du Baromètre des affaires a clairement identifié que le coût des carburants et de l'énergie a été la principale pression sur les coûts des PME du secteur de la construction au Québec. Il est donc évident que les entrepreneurs aspirent à une réduction de ces coûts et envisagent plusieurs solutions pour y parvenir. Cependant, de nombreux défis, tels que la disponibilité de l'énergie, échappent au contrôle direct des entrepreneurs.

L'optimisation de l'utilisation de l'énergie est cruciale pour équilibrer le bilan énergétique du Québec et pour progresser dans la transition énergétique. Bien que les PME soutiennent généralement cette transition, les tarifs, programmes et offres disponibles ne répondent souvent pas à leurs besoins, limitant ainsi leur engagement.

De plus, il est essentiel de rappeler que pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES de 50 % dans le secteur du bâtiment, le Québec doit aller au-delà des bâtiments publics et privés. Il est nécessaire de cibler également les petits bâtiments et les résidences, où des améliorations en matière d'efficacité auront un impact significatif sur les émissions globales.

Tarifs d'électricités

Les tarifs d'électricité jouent un rôle fondamental dans l'adoption de mesures de transition énergétique. Or, un débalancement entre les tarifs et les coûts réels d'électricités modifie le comportement des utilisateurs pour produire un effet non souhaitable. L'interfinancement n'est pas nouveau. Or, au centre de celui-ci, c'est principalement la PME qui en fait les frais. Incidemment, en raison de l'interfinancement, les PME payaient en 2021 de 18 % à 28 % plus cher que les coûts encourus pour les desservir. Proportionnellement, c'est la PME qui paie le plus cher son électricité au Québec. En augmentant plus rapidement les tarifs des PME que ceux des deux autres catégories de consommateurs d'électricité, les modifications législatives plafonnant la croissance des tarifs domestiques ont assurément accentué l'interfinancement au détriment des propriétaires de petites entreprises en 2023 et sont susceptibles d'avoir le même effet dans le futur.

Le débalancement des tarifs d'électricité crée un environnement défavorable pour les PME, notamment pour ceux qui utilisent les combustibles et voudraient opter pour l'électricité. Les coûts élevés constituent un frein au changement.

De l'autre côté du spectre, le faible coût assumé par les domestiques crée aussi un désincitatif pour les ménages d'améliorer la performance environnementale et énergétique de leur bâtiment. Le régime d'interfinancement ne fait pas évoluer les tarifs pour les citoyens selon le prix réel. Comme indiqué dans l'analyse d'impact du projet de loi à l'étude, « Le faible coût de l'électricité au Québec est un frein à la rentabilité des investissements dans l'efficacité énergétique pour les bâtiments ». Le plafonnement des tarifs domestiques s'avère donc une mesure contre productive dans l'atteinte des objectifs de réduction des GES d'ici 2030, et son engagement vers la décarbonation complète de son économie d'ici 2050.

Pour accroître les chances de réussite des PME du Québec et favoriser une optimisation de l'utilisation de l'énergie par tous les consommateurs, il est impératif que les tarifs d'électricité reflètent de manière plus précise le coût réel de son utilisation.

Le fardeau administratif

Une des grandes priorités pour les PME et les grandes entreprises du Québec demeure de réduire le fardeau administratif afin de permettre aux entrepreneurs de passer plus de temps à gérer leur entreprise. Nous tenons à insister sur l'importance de prendre en compte, de réduire et d'anticiper les formalités administratives que pourraient entraîner ces changements à la loi, plus particulièrement aux articles 2 à 6. Lorsqu'on examine uniquement un projet de loi, les formalités et leurs conséquences peuvent sembler mesurées. Cependant, il est essentiel d'avoir une vision d'ensemble, de considérer l'accumulation de ces formalités pour les PME et de tout mettre en oeuvre pour alléger ce fardeau.

La nécessité de réduire la bureaucratie est évidente, comme le révèle notre enquête prébudgétaire de novembre 2023 menée auprès des membres de la FCEI. Les résultats indiquent que 94 % des propriétaires de PME considèrent qu'il est très important (69 %) ou assez important (25 %) que le gouvernement du Québec simplifie les lourdeurs bureaucratiques.

Impact financier de la paperasserie

Ces constats sont compréhensibles lorsqu'on analyse le nombre d'heures, mais surtout les coûts associés à la conformité réglementaire jugée non nécessaire. Une étude de la FCEI révélait que les entreprises du Québec ont dépensé en 2020 près de 8,2 G\$ pour se conformer aux réglementations fédérales, québécoises et municipales. Ce rapport établit une distinction importante entre une réglementation dite justifiée (bénéfique à la santé, à la sécurité, à l'environnement, etc.) et une réglementation excessive dite « paperasserie », qui a peu d'avantages, voire aucun. Même s'il est difficile de savoir précisément quelle est la proportion du fardeau réglementaire, les propriétaires de PME ont estimé qu'il serait possible de réduire de l'ordre de 28 % les formalités administratives sans nuire à l'intérêt public. Selon cette donnée, nous pouvons donc avancer que la paperasserie a coûté, en 2020 seulement, 2,3 G\$ aux PME québécoises.

En 2020, le coût annuel de la réglementation et de la paperasserie pour les entreprises de moins de 5 employés au Canada s'élevait à 7 023 \$ par employé, soit un peu plus de 5 fois celui des entreprises comptant au moins 100 employés (1 237 \$).

Perte de productivité

La paperasserie a une incidence non seulement sur les coûts des entreprises, mais aussi sur le temps que leurs propriétaires consacrent à la conformité. Ici encore, le poids est plus lourd pour les petites entreprises. Les PME canadiennes de moins de 5 employés ont consacré en moyenne 165 heures par employé pour se conformer à la réglementation, tandis que les entreprises d'au moins 100 employés n'y ont consacré que 17 heures en moyenne. Alors que les entrepreneurs travaillent déjà en moyenne 60 heures par semaine, soit l'équivalent d'une semaine de 8 jours, il est primordial de réduire leur charge de travail. Un facteur important est la paperasserie, qui prend du temps inutilement aux dirigeants de PME et affecte négativement par le fait même leur productivité.

Le principe du « un pour un »

Chaque année, le fardeau administratif et réglementaire est amplifié par l'adoption régulière de lois, de politiques et de règlements par les différents paliers de gouvernement. Cette situation engendre la création de formulaires supplémentaires qui s'ajoutent aux formulaires existants, entraînant ainsi une augmentation proportionnelle de la quantité de paperasserie imposée aux employeurs de la province.

Pour faire face à l'inflation réglementaire, le gouvernement du Québec a introduit le principe du « un pour un » dans les articles 8 à 11 de sa Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – pour une réglementation intelligente (décret 1558-2021). Plus récemment, le gouvernement a ajouté une modification au principe du « un pour un ». Désormais, avant de soumettre un projet conformément à la politique, une proposition doit être faite en amont pour abolir une formalité administrative existante dont le coût pour les entreprises serait équivalent. Ainsi, nous évaluerons dans la prochaine section si, notamment, la politique du « un pour un » a été respecté pour le projet de loi 41.

L'état des PME et des entreprises

Ce n'est pas un secret, les dernières années ont été difficiles pour les entreprises du Québec, plus précisément les PME. Ils font face à une multitude de défis, tous survenant simultanément, et ce, dans un contexte où de nombreuses entreprises portent le fardeau d'une dette issue de la pandémie. Les résultats du Baromètre des affaires^{MD} de la FCEI de janvier révèlent que le Québec est la province où la confiance à court terme des PME est la plus faible au pays et la deuxième plus faibles à long terme. De plus, la compilation annuelle des données du Baromètre des affaires montre que 2023 a été la pire année en 15 ans pour le niveau de confiance des PME, à l'exception de l'année de la pandémie. Pour ce qui en est du secteur de la construction, la perspective des affaires aussi atteint un creux historique avec un indice de 44,4 sur 100. Les pressions des pénuries de main-d'oeuvre, la diminution de la demande intérieure et l'augmentation des coûts font en sorte que les PME ont diminué leurs investissements privés.

Ainsi, la conjoncture économique difficile, exacerbée par les répercussions de la pandémie, met en lumière les défis financiers majeurs auxquels font face les PME du Québec. Toute législation ou projet de loi imposant des coûts supplémentaires aux entrepreneurs risque de peser lourdement sur leur viabilité économique. Les entreprises ont peu de marge de manœuvre pour absorber de nouvelles dépenses. Il est impératif que toute initiative gouvernementale prenne en compte cette réalité afin de garantir un environnement économique favorable à la croissance et à la durabilité des PME et pour s'assurer que les objectifs recherchés puissent être atteints de manière réaliste et efficace, sans compromettre la santé financière des PME.

Analyse détaillée du projet de loi 41

Commentaires spécifiques

D'emblée, nous partageons l'objectif du projet de loi 41 qui vise à réduire la consommation énergétique des bâtiments, mais rappelons que cet objectif ne sera atteignable qu'en prenant en compte la réalité et les enjeux de nos entreprises tels qu'abordés plus haut. En somme, le projet de loi devra trouver un équilibre entre la lourdeur réglementaire et l'atteinte des objectifs de performance environnementale.

Pour mieux saisir l'importance du PL 41, il faut également prendre en compte le contexte énergétique québécois qui est caractérisé par une demande plus élevée qu'anticipée et qui nécessitera de nouveaux approvisionnements en énergie des 2027. Pour répondre à la demande et limiter son impact sur les prix, il faut notamment mettre en place un cadre propice à une consommation plus sobre et plus efficace de l'énergie.

Au niveau des bâtiments, les cibles du gouvernement en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont ambitieuses. En effet, il s'est engagé à atteindre une réduction de 50 % dans le secteur du bâtiment et de 60 % spécifiquement pour le parc immobilier gouvernemental d'ici 2030. Selon un rapport de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal, le bâtiment est le secteur où les gains énergétiques et le retour sur les investissements en efficacité thermique en matière de CO2 peuvent être majeurs. À titre d'exemple, les gains énergétiques par l'électrification (electricity to fuel ratio) sont de 0,25 pour le véhicule personnel, 0,4 pour les marchandises et les voyageurs, 0,78 pour l'industrie incluant l'agriculture, et 0,2 pour les bâtiments. L'amélioration de l'isolation et le remplacement des systèmes de chauffage par des thermopompes représentent, respectivement, 4,7 TWh et 5,9 TWh d'économies potentielles. Ces données démontrent l'opportunité que représente le PL41 pour l'atteinte de nos cibles en matière de réduction des GES.

Des impacts difficilement mesurables

Le PL41 introduit plusieurs modalités et obligations qui seront déterminées par règlement, de nombreux éléments demeurent donc inconnus dans sa forme actuelle. Ceci rend relativement difficile l'évaluation de l'impact économique de ce projet de loi. L'analyse d'impact réglementaire du PL41 note cet état de fait à plusieurs endroits.

Elle note par exemple que « les mesures exactes qui seront incluses dans une future réglementation peuvent ne pas être définies au moment de l'élaboration d'un projet de loi.

Ainsi, les impacts présentés dans cette analyse sont mesurés sur la base d'un scénario réglementaire hypothétique et fictif qui pourrait découler des pouvoirs conférés par le projet de loi ». L'analyse d'impact réglementaire n'est donc pas possible tant que les actions envisagées par le gouvernement dans la réglementation ne sont pas précisées : « À ce stade, la nature des actions réglementaires qui seront entreprises dans le futur n'est pas connue et l'effet réel de celle-ci sera évalué lors de la publication de ces projets de règlements. »

L'analyse d'impact indique que « La mise en place d'un système de déclaration, cotation et performance des grands bâtiments est la principale orientation qui devrait entraîner des effets directs sur la population et les entreprises » mais affirme également que « les économies et les coûts présentés dans cette analyse sont donnés à titre d'exemples indicatifs seulement. En effet, ceux-ci sont largement tributaires des orientations gouvernementales qui seront prises lors de l'adoption des éventuels règlements ».

Cette situation n'est pas idéale, car elle ne permet pas d'évaluer clairement le poids administratif et financier qu'aura le PL41 sur les entreprises visées. Le règlement ne permet pas d'atteindre la prévisibilité nécessaire aux entreprises pour se conformer, plusieurs exemples par le passé en attestent. La capacité pour les entreprises de commenter est aussi régulièrement limitée par une mauvaise prise en compte de leur réalité (publication en dehors des échéances prévues, période de consultation inadaptée, durée limitée).

Recommandation 1 : Déposer les intentions réglementaires pour permettre une meilleure analyse des impacts du PL41.

Recommandation 2 : Améliorer la démarche du gouvernement dans l'élaboration de la réglementation en assurant une meilleure prévisibilité sur les règlements à venir, en déterminant des périodes de consultations propices à la participation, et en assurant que le délai prévu assure la participation optimale des parties prenantes.

Alléger et harmoniser la réglementation

Le secteur de la construction du Québec est sans surprise un acteur important dans l'atteinte des objectifs du PL41. Clé de voûte pour la réussite de nombreux projets essentiels pour le développement du Québec (infrastructures de transport, logements, bâtiments institutionnels), il est impératif de considérer les enjeux du secteur qui risque d'être le goulot d'étranglement de nombreux projets.

La lourdeur et la complexité des règles caractérisent les principaux aspects qui limitent la productivité du secteur au Québec. Par exemple, la multiplication des métiers et les limitations dans la mobilité des travailleurs entraînent des conséquences sur les coûts de construction et les délais de livraison des chantiers.

Dans ce contexte, il est surprenant de voir que le PL41 propose d'enlever les pouvoirs de la Régie du bâtiment du Québec sur la réglementation entourant l'efficacité énergétique en créant une nouvelle structure.

Rappelons que la RBQ s'occupe entre autres de la qualification professionnelle des entrepreneurs et de l'application des lois et règlements du domaine de la construction. Un des 4 champs de compétence de la RBQ porte sur la normalisation et la réglementation,

éléments largement abordés dans le PL41. Enfin, la Régie participe à l'évolution des codes et des normes et à la concertation avec les autres instances canadiennes, nord-américaines et internationales.

L'économie du Québec est intégrée au marché canadien et nord-américain, cela vaut pour le secteur de la construction. D'ailleurs le gouvernement du Québec est engagé dans la démarche du Comité canadien de l'harmonisation des codes de construction, qui inclut dans sa structure un Comité permanent de l'efficacité énergétique (CP-EÉ). D'autres juridictions comme la France ont intégré les normes et règlements liés à l'efficacité dans leurs Code de la construction et de l'habitation existants.

Sans parler de la difficulté d'application sur le terrain qu'amène la création d'un « deuxième code » (délivrance des permis, inspection, formations, etc.), nous suggérons fortement au gouvernement d'éviter de dédoubler les structures et d'aller par le fait même à l'encontre de l'objectif d'allègement réglementaire de la construction adopté dans le projet de loi 17 *Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif*.

Recommandation 3 : Conserver la notion d'efficacité énergétique dans le Code de construction, sous la responsabilité de la Régie du bâtiment du Québec, avec l'appui du MELCCFP pour lui apporter l'expertise technique en environnement et énergie.

Recommandations 4 : Arrimer les exigences québécoises avec les initiatives de nos partenaires commerciaux (autres provinces canadiennes, États-Unis, Europe) et utiliser des indicateurs communs ou comparables.

Coût des audits et rapports

L'analyse d'impact portant sur les coûts de production, de gestion et de transmission de la déclaration de consommation énergétique du bâtiment est établie en estimant que quatre heures seront requises en moyenne par bâtiment lors de la première année de déclaration. L'analyse précise qu'elle définit des honoraires de 27 \$/h, représentant 108 \$ par bâtiment. Plusieurs membres du CPQ de la FCEI et du secteur de la construction ont indiqué que ce montant est sous-estimé et serait plus important. De plus, il pourrait augmenter de façon importante selon les formalités administratives exigées dans le cadre de la déclaration des données sur la consommation énergétique des bâtiments, formalités qui devront être précisées par règlement. Cette situation ne permet pas d'évaluer le coût final associé à la production du rapport de vérification énergétique et de la déclaration des données sur la consommation énergétique.

Mesures d'accompagnement

Pour réussir à mobiliser les entreprises, le gouvernement doit assurer que la réglementation est nécessaire, simple et facilement applicable. Compte tenu du peu de prévisibilité dans le PL41 à cet effet, le gouvernement doit redoubler d'attention sur la séquence raisonnable et réalisable à privilégier, ainsi que sur les outils à développer pour aider nos entreprises à atteindre les cibles sans hypothéquer leur compétitivité. Une mise

en application graduelle laissant suffisamment de temps aux entreprises pour comprendre et répondre aux exigences est une condition essentielle pour l'atteinte des cibles.

La mise en place de certains outils l'est également. Cela passe notamment par une communication adaptée aux différents acteurs pour les informer des exigences à venir et des outils disponibles. Le gouvernement devrait aussi considérer de produire une feuille de route qui présente dans le temps les différentes étapes dans la mise en application et la disponibilité de certains outils (portail en ligne pour faire les déclarations, mise en ligne des API des distributeurs d'énergie, ressources pour l'accompagnement). Enfin, le gouvernement devrait fournir et adapter le soutien financier nécessaire pour soutenir les entreprises dans ces investissements en fonction du contexte économique, du coût de l'acquisition et l'installation des équipements et de l'évolution des exigences.

Recommandation 5 : Assurer un renforcement des programmes d'efficacité énergétique de façon adaptée aux différents secteurs et clientèles, et offrir de l'accompagnement, en particulier aux PME.

Conclusion

La transition énergétique dans laquelle est engagé le Québec représente un défi important pour la société et les entreprises. La FCEI et le CPQ soulignent que l'atteinte des objectifs ambitieux ne sera possible qu'avec une harmonisation de la réglementation, plutôt qu'une fragmentation. Nous reconnaissons l'importance des objectifs du PL 41 pour la durabilité de notre économie, mais nous estimons que les exigences proposées pour les atteindre ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité du monde des affaires. Nos deux organisations sont disposées à poursuivre le dialogue pour promouvoir une transition énergétique qui soit sensible aux contextes et aux capacités des entrepreneurs québécois.

Récapitulation des recommandations

Recommandation 1 : Déposer les intentions réglementaires pour permettre une meilleure analyse des impacts du PL41.

Recommandation 2 : Améliorer la démarche du gouvernement dans l'élaboration de la réglementation en assurant une meilleure prévisibilité sur les règlements à venir, en déterminant des périodes de consultations propices à la participation, et en assurant que le délai prévu assure la participation optimale des parties prenantes.

Recommandation 3 : Conserver la notion d'efficacité énergétique dans le Code de construction, sous la responsabilité de la Régie du bâtiment du Québec, avec l'appui du MELCCFP pour lui apporter l'expertise technique en environnement et énergie.

Recommandations 4 : Arrimer les exigences québécoises avec les initiatives de nos partenaires commerciaux (autres provinces canadiennes, États-Unis, Europe) et utiliser des indicateurs communs ou comparables.

Recommandation 5 : Assurer un renforcement des programmes d'efficacité énergétique de façon adaptée aux différents secteurs et clientèles, et offrir de l'accompagnement, en particulier aux PME.