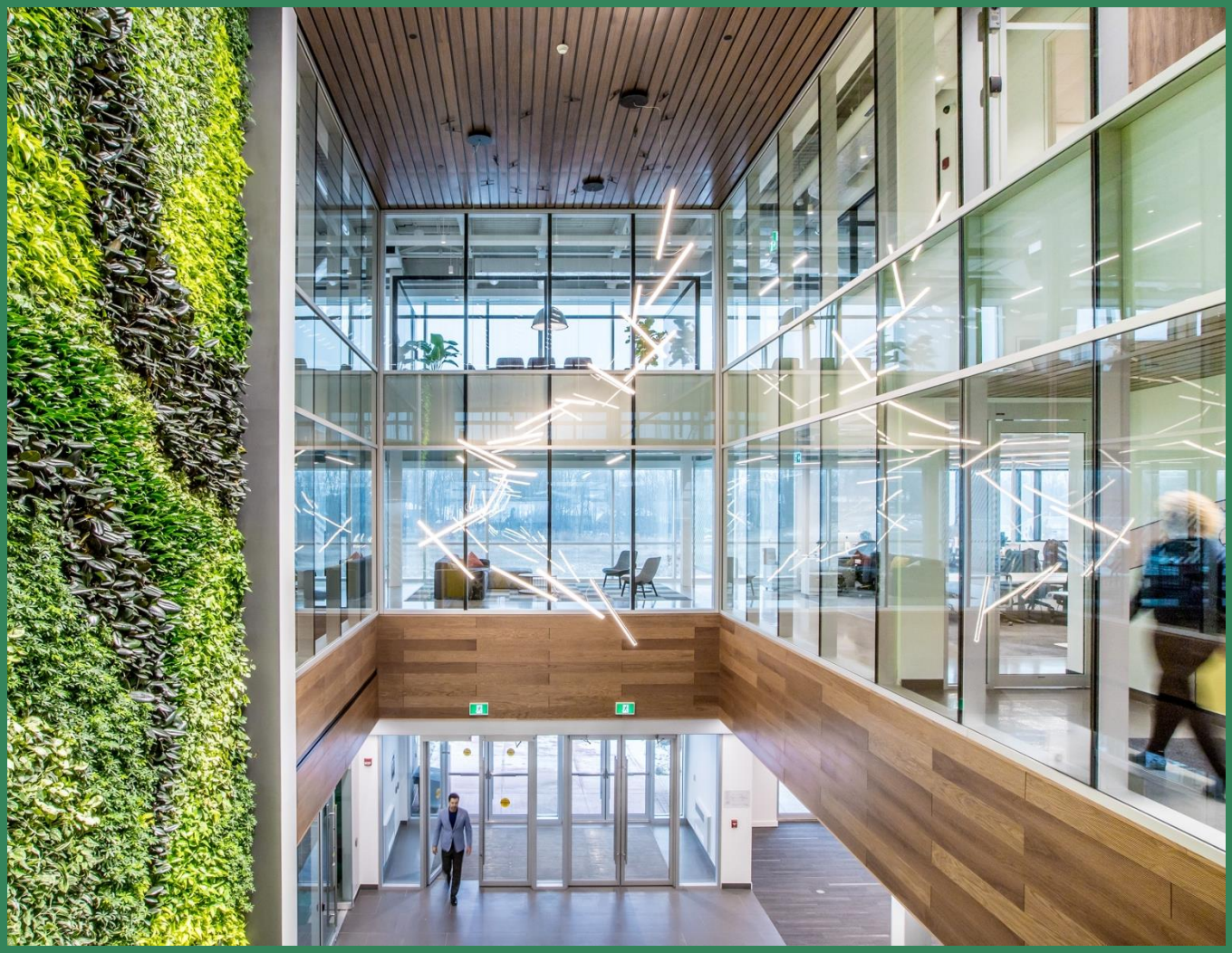
Mémoire présenté au Comité permanent des finances dans le cadre des consultations prébudgétaires

2 août 2024



CAGBC Canada Green Building Council | Conseil du Bâtiment Durable du Canada

100 Murray Street, Suite 400
Ottawa, Ontario K1N 0A1

cagbc.org

Sommaire des recommandations

1 Pour fournir des logements durables et abordables, le gouvernement devrait :

S’assurer que tous les programmes fédéraux de logement et tout le travail des sociétés d’État **priorisent la diminution des factures d’énergie, l’augmentation du confort dans les bâtiments et l’amélioration de la résilience.**

2 Pour stimuler la chaîne d’approvisionnement des matériaux de construction sobres en carbone, le gouvernement devrait :

Créer un programme de subventions visant à renforcer les **capacités nécessaires en matière d’analyse du cycle de vie et de déclaration environnementale de produits** pour les produits fabriqués par les petites et moyennes entreprises canadiennes.

3 Pour dynamiser l’économie de la rénovation du Canada, le gouvernement devrait :

S’assurer que tous les programmes de décarbonation profonde soutiennent et exigent l’élaboration de plans de transition vers le carbone zéro pour les grands bâtiments. La planification de la transition assurera le calendrier et l’échelonnement efficaces des mesures de réduction du carbone qui contribueront à la réalisation des engagements climatiques du Canada.

Introduction

Qu'ils soient neufs ou rénovés, les bâtiments durables et à carbone zéro[1] présentent l'occasion la meilleure et la plus rentable de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). L'investissement dans les bâtiments à carbone zéro offre des avantages environnementaux, socioéconomiques et financiers précieux.

Par conséquent, pour atteindre les cibles de réduction des émissions du Canada pour 2030, il faut accélérer et intensifier la construction et la rénovation de bâtiments durables. Ce faisant, le Canada pourrait connaître une croissance économique stimulée par la possibilité **de tripler le nombre d'emplois directs dans le bâtiment durable, qui pourrait s'établir à 1,5 million.**

Autre point essentiel pour l'économie du Canada, les bâtiments durables contribuent également à la résilience des collectivités pour qu'elles s'adaptent mieux au changement climatique. Cette résilience est cruciale dans le contexte où le coût des pertes assurables dues à des phénomènes météorologiques extrêmes s'est établi à 3,1 milliards de dollars en 2023, selon le Bureau d'assurance du Canada. Au-delà de l'adaptation au changement climatique, les bâtiments durables créent également des milieux de travail sécuritaires, sains et accessibles, ainsi que des logements abordables qui reconnaissent le coût total de propriété.

Les raisons pour effectuer la transition vers des bâtiments à carbone zéro sont évidentes, mais il faut accélérer la progression. Le Plan de réduction des émissions (PRÉ) du Canada demande une réduction de 37 pour cent des émissions pour le secteur des bâtiments d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Il sera difficile d'atteindre cette cible, étant donné que :

- les émissions globales du secteur ont augmenté entre 2005 et 2022, mais demeurent sous les niveaux d'émissions prépandémiques[2];
- l'exploitation des bâtiments compte pour 18 pour cent[3] des émissions de GES du Canada, mais si l'on tient compte des matériaux et des processus de construction, ce pourcentage augmente à 28 pour cent;
- l'accès restreint à des matériaux sobres en carbone et les pénuries de main-d'œuvre freinent l'adoption généralisée.

Toutefois, le simple fait de se concentrer sur la **rénovation des grands bâtiments du Canada pourrait contribuer à l'atteinte de 55 pour cent des projections établies pour le secteur des bâtiments par le PRÉ**. Cela permettrait de réduire de 21 MT les émissions de GES sur la réduction de 38 MT définie par Environnement et Changement climatique Canada[4].

Pour atteindre cet objectif ambitieux, le CBDCA recommande les politiques suivantes afin d'améliorer les conditions qui permettront d'accélérer la réalisation de bâtiments durables au Canada.

[1] Un bâtiment à carbone zéro est un bâtiment très écoénergétique qui produit sur place, ou qui se procure, de l'énergie renouvelable sans carbone ou des crédits de carbone de grande qualité dans une quantité suffisante pour compenser les émissions de carbone annuelles associées aux matériaux et à l'exploitation du bâtiment.
[2] ECCC, Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada : sommaire 2024..
[3] Ressources naturelles Canada, Stratégie canadienne pour les bâtiments verts, juillet 2024.
[4] CBDCA, Une feuille de route pour les rénovations au Canada, 2017.

1 Fournir des logements durables et abordables

Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le Canada a besoin de 5,8 millions de nouveaux logements d'ici 2030 pour rétablir l'abordabilité[5]. La construction de ces nouveaux logements pourrait ajouter quelque 140,7 MT/année[6] d'émissions de carbone, soit l'équivalent de 44 millions de véhicules de plus sur nos routes si elle n'est pas effectuée selon les normes de haute efficacité.

Pour résoudre la crise de l'accessibilité du logement, il est essentiel de se concentrer sur la hausse de l'offre, mais nous ne pouvons pas risquer de prioriser la quantité au détriment de la qualité si nous voulons atteindre nos objectifs de réduction des émissions.

Les Canadiennes et les Canadiens ont besoin de maisons de qualité qui utilisent la technologie propre actuelle pour profiter des avantages importants que sont la réduction des factures d'énergie, le renforcement de la résilience, l'amélioration de la qualité de l'air et la réduction des émissions de carbone.

À défaut de nous concentrer sur ces résultats et d'orienter les façons de construire les nouveaux bâtiments, nous risquons de créer des millions de nouveaux logements qui augmenteront les émissions de carbone et qui imposeront aux futurs propriétaires des coûts énergétiques accrus et éventuellement, des rénovations coûteuses. C'est pourquoi le gouvernement fédéral doit s'assurer que ses sociétés d'État et ses programmes de logement accordent la priorité et la plus haute attention à l'abordabilité, à l'efficacité énergétique, à la carboneutralité et aux mesures de résilience climatique.

Pour s'assurer que les logements sont construits correctement et qu'ils sont prêts pour les conditions météorologiques futures et l'économie sobre en carbone, le gouvernement fédéral doit agir sur deux fronts :

- établir des exigences pour les programmes fédéraux de logement;
- montrer l'exemple pour toutes les unités résidentielles bâties sur des terres fédérales.

Le CBDCA recommande d'améliorer les programmes de logement en fixant des cibles absolues pour l'efficacité énergétique et la réduction du carbone, adaptées aux zones climatiques et aux réseaux provinciaux, respectivement. Cette mesure favoriserait une amélioration de la performance des bâtiments, en plus de réduire l'incertitude et de simplifier la vérification des résultats par l'analyse comparative. À ce titre, les programmes de logement devraient inclure les mesures suivantes pour déterminer l'impact de l'atteinte des cibles en matière de réduction du carbone :

1. l'intensité énergétique (IE), mesurée en kWh/m^2/année, détermine l'efficacité énergétique d'un bâtiment qui se traduit par une diminution des factures d'énergie; et
2. l'intensité des gaz à effet de serre (IGES), mesurée en kg éq. CO_2/m^2, quantifie les émissions de carbone dont la réduction favoriserait l'atteinte des objectifs climatiques du gouvernement fédéral.

[5] SCHL, Estimation de l'offre de logements dont nous aurons besoin d'ici 2030 | SCHL (cmhc-schl.gc.ca), septembre 2023
[6] Groupe de travail pour l'habitation et le climat, Impacts climatiques avec la création de 5,8 millions de nouvelles habitations, novembre 2023

Le financement et les programmes de logement qui ne tiennent pas compte des exigences d'efficacité énergétique et des niveaux de réduction du carbone les plus élevés et qui ne cherchent pas à les atteindre constitueraient une importante occasion manquée.

Les projets de construction de logements sur des terres fédérales ou les projets de conversion de bâtiments fédéraux existants à des fins résidentielles doivent être durables. Le gouvernement fédéral pourrait récompenser les entreprises prêtes à répondre au besoin d'habitations écoénergétiques, résilientes face au climat et à faible coût énergétique en vendant ou en louant des terrains à un prix inférieur à celui du marché et en partageant une part du coût initial (l'évaluation du risque climatique, par exemple). Le gouvernement fédéral devrait appliquer les politiques et utiliser les outils actuels, comme la Stratégie canadienne pour un gouvernement vert pour guider tous les projets de logements sur les terres fédérales.

Ce que cela signifie :

1. Tous les nouveaux logements devraient être carboneutres, sauf si une analyse du coût du cycle de vie des GES indique que la construction est prête pour la carboneutralité, en particulier pour les terres qui appartiennent au ministère de la Défense ou à Postes Canada.
2. Tous les principaux projets de rénovation de bâtiments fédéraux, y compris les projets de conversion en logements, devraient exiger une analyse de réduction du coût du cycle de vie des GES pour déterminer les économies de GES optimales.
3. Tous les projets de nouveaux bâtiments ou de rénovation de bâtiment devraient être tenus d'effectuer une évaluation des risques liés au changement climatique.
4. Les sociétés d'État et les ministères fédéraux devraient inclure une clause dans tout contrat de vente de terrains ou toute signature de bail à long terme pour la création de logements très écoénergétiques, carboneutres et résilients face au climat.

2 Stimuler la chaîne d'approvisionnement des matériaux de construction sobres en carbone

Tout projet de construction ou de rénovation de bâtiment qui ne cible pas l'exploitation à carbone zéro aujourd'hui augmentera les émissions. Il faudra investir dans l'équipement mécanique, les systèmes de ventilation et les enveloppes de ces bâtiments pour atteindre la carboneutralité en 2050. Pour atteindre des objectifs de réduction significative du carbone des bâtiments, il faudra également mettre l'accent sur la réduction du carbone intrinsèque[7]. Les études prévoient que près de 75 pour cent des émissions des nouvelles constructions au Canada d'ici 2030 seront attribuables au carbone intrinsèque des matériaux.

Les politiques publiques en matière d'approvisionnement doivent passer d'un modèle qui favorise l'option du plus bas prix à un modèle qui favorise la construction sobre en carbone. L'établissement d'une chaîne d'approvisionnement canadienne sobre en carbone nécessitera des investissements dans la recherche, le développement et le soutien à la fabrication. De plus, le secteur aura besoin

[7] Les émissions de carbone intrinsèque sont celles qui découlent de la fabrication, du transport, de l'installation, de l'utilisation et du traitement en fin de vie des matériaux utilisés dans la construction d'un bâtiment. Les équipes de conception peuvent réaliser les plus grandes économies de carbone intrinsèque en examinant attentivement cette question dès le début d'un projet .

d'exigences de documentation claires et d'un calendrier de mise en œuvre des nouvelles réglementations.

Le Secrétariat du Conseil du trésor s'est engagé dans cette voie en décembre 2022 en publiant une « **Norme sur le carbone intrinsèque en construction** » qui vise les mélanges de béton. En mai 2023, la ville de Toronto a annoncé une nouvelle réglementation sur le carbone intrinsèque et la ville de Vancouver a fait de même en octobre 2023. Toutes ces normes exigent des déclarations environnementales de produits (DEP) ou des analyses du cycle de vie (ACV).

Pour assurer des conditions de concurrence équitables avec le plus grand partenaire commercial du Canada, les États-Unis, qui investissent 330 millions de dollars pour rendre leur fabrication plus concurrentielle grâce aux DEP[8], le gouvernement fédéral devrait investir au moins 25 millions de dollars pour permettre aux PME canadiennes d'effectuer des ACV et faciliter l'obtention des DEP pour les produits à faibles émissions de carbone, en mettant l'accent sur les matériaux de structure, comme le préconisent la Stratégie pour un gouvernement vert et la future Stratégie d'achat de produits propres.

Cet investissement pourrait ajouter jusqu'à 500 DEP ou ACV sur le marché et dans l'inventaire du cycle de vie établi dans le cadre de l'initiative ACV[2], ce qui favoriserait la création d'une chaîne d'approvisionnement canadienne saine et sobre en carbone en plus de renforcer la croissance économique locale et la compétitivité sur la scène mondiale.

3 Attirer les investissements privés dans les bâtiments durables à carbone zéro

Plus de la moitié (52 pour cent) des émissions de GES du secteur du bâtiment proviennent des bâtiments commerciaux et institutionnels[9]. Les transactions immobilières commerciales pour la construction de nouveaux bureaux ont ralenti, mais on assiste à une forte « fuite vers la qualité », car les investisseurs et les locataires exigent des milieux de travail verts et sobres en carbone. Ces investisseurs et locataires s'attendent à des milieux de travail qui offrent des environnements sains et de grande qualité, et qui réduisent la consommation d'énergie et les émissions de GES.

Selon le rapport **Décarbonation des grands bâtiments du Canada**, publié en décembre 2021 par le CBDCA, presque tous les grands bâtiments commerciaux et institutionnels peuvent atteindre la carboneutralité au fil du temps[10]. Ces rénovations profondes de décarbonation sont nécessaires. Elles amélioreront la performance des bâtiments et réduiront les émissions de GES. Toutefois, le gouvernement fédéral et le secteur privé doivent surmonter les priorités concurrentes et les obstacles économiques, de marché et financiers qui empêchent la réalisation des rénovations profondes de décarbonation[11].

---

[8] Investissement de 250 millions USD pour l'aide aux déclarations de produits environnementaux, EPA - Inflation Reduction Act Presentation- 2022.

[9] Stratégie pour un gouvernement vert du Canada.

[10] Ressources naturelles Canada, la Stratégie pour un gouvernement vert, septembre 2022.

[11] Une rénovation profonde de décarbonation est un projet impliquant de multiples mesures d'efficacité énergétique et/ou d'énergie renouvelable dans un bâtiment existant, dans le but de réaliser des réductions importantes de la consommation d'énergie nette (réductions de 40 % ou plus).

Au cours des 30 prochaines années, la plupart des grands bâtiments existants n'auront qu'une seule occasion de financer de manière rentable une rénovation profonde de décarbonation. La meilleure approche financière consiste à faire concorder le cycle de vie typique des systèmes du bâtiment avec les investissements de rénovation. Pour soutenir ces rénovations et ces investissements essentiels, tous les propriétaires de bâtiments ont besoin de plans de transition portant sur l'élimination des combustibles fossiles de leurs portefeuilles immobiliers au fil du temps.

Le gouvernement devrait soutenir la planification à long terme en exigeant des plans de transition vers le carbone zéro et des améliorations de l'efficacité énergétique (p. ex., l'amélioration des enveloppes par des vitrages plus performants ou l'installation de thermopompes pour éliminer l'utilisation de combustibles) comme condition de tous les programmes fédéraux d'aide à la rénovation des grands bâtiments.

Le gouvernement fédéral devrait envisager d'inclure les plans de transition dans des programmes comme le Fonds pour le logement abordable : rénovation ou les programmes de rénovation du Fonds municipal vert.

Conclusion

Dans la foulée de phénomènes météorologiques de plus en plus imprévisibles et dommageables, le changement climatique et la résilience doivent être au cœur des priorités du Canada. Pour ralentir et éventuellement inverser le changement climatique, nous devons réduire considérablement les émissions de carbone. Les bâtiments à carbone zéro, une approche éprouvée et rentable, peuvent réduire les émissions à grande échelle dans le secteur du bâtiment.

L'atteinte de la carboneutralité d'ici 2050 exige la décarbonation de tous les grands bâtiments du Canada et le financement de mesures audacieuses par le gouvernement fédéral. L'engagement du Canada à décarboner son environnement bâti sera en phase avec ses engagements mondiaux comme participant de l'initiative « Buildings Breakthrough », à la COP 28, et comme signataire de la Déclaration de Chaillot. Cet engagement fournira aussi un modèle mondial que d'autres pays pourront suivre, tout en assurant que les bâtiments et les collectivités puissent mieux lutter contre le changement climatique. De plus, comme autres avantages, l'économie de la rénovation créera de nouveaux emplois, favorisera l'innovation et assurera la croissance de la chaîne d'approvisionnement sobre en carbone du Canada.

Le secteur du bâtiment durable est prêt. Nous avons prouvé que les bâtiments à carbone zéro sont techniquement et financièrement réalisables et que tous les bâtiments ont une voie vers le zéro. Pour qu'il puisse atteindre ses objectifs en matière de carbone, le secteur du bâtiment a besoin d'un leadership fédéral intentionnel et réfléchi, notamment en ce qui concerne les approvisionnements et les investissements publics. De plus, le gouvernement peut tirer parti d'une stratégie nationale de rénovation liée à la réduction des GES pour promouvoir des maisons plus saines et plus abordables.

L'engagement en faveur des bâtiments à carbone zéro et d'une économie carboneutre changera profondément le Canada. Le secteur du bâtiment et le gouvernement fédéral doivent adopter une approche audacieuse et créative. Ce n'est qu'en associant nos ambitions à des mesures déterminées que nous atteindrons l'objectif de décarbonation du Canada pour 2050 et que nous résoudrons la pénurie actuelle de logements en construisant des habitations de qualité, écoénergétiques et abordables qui ne font pas pencher la balance du côté des émissions de carbone.