

Juin 2024

Comment la politique peut-elle garantir un chauffage abordable et fiable des bâtiments dans le cadre de la transition vers la carboneutralité au Canada?

APERÇU

Tout parcours viable vers la carboneutralité dans le secteur des bâtiments doit garantir à la population canadienne un accès fiable à des systèmes de chauffage et de refroidissement abordables. Pour y parvenir, il faut apporter non seulement des changements à la manière dont les bâtiments individuels sont chauffés et refroidis, mais aussi des changements aux systèmes énergétiques en général et aux cadres réglementaires qui les régissent.

Un nouveau rapport de l'Institut climatique du Canada, qui s'intitule *Échange de chaleur : Comment les politiques d'aujourd'hui stimuleront ou retarderont la transition des bâtiments vers un chauffage propre et fiable*, étudie le rôle que joue la décarbonisation des bâtiments pour atteindre la carboneutralité, tout en protégeant l'abordabilité et la fiabilité. Pour atteindre la carboneutralité au Canada d'une manière rentable, il faudra augmenter considérablement l'utilisation de l'électricité pour chauffer les bâtiments et diminuer l'utilisation du gaz. Pourtant, les systèmes au gaz continuent de prendre de l'expansion dans l'ensemble du pays. Le secteur des bâtiments n'est pas sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

Le rapport présente des arguments favorisant l'adaptation de la planification des infrastructures du système énergétique afin de mieux protéger l'intérêt public, aujourd'hui et à l'avenir. En l'absence de mesures stratégiques, les provinces risquent de ne pas atteindre les objectifs climatiques et de se retrouver avec des systèmes énergétiques sous-développés ou déséquilibrés qui ne sont pas prêts en vue de la transition énergétique, ce qui nuit à l'abordabilité et à la fiabilité du système.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Le rapport met en évidence quatre leçons pour la décarbonisation du chauffage des bâtiments au Canada :

- **Dans le cadre d'un parcours optimal en termes de coûts vers la carboneutralité, l'électricité alimentera la plupart des systèmes de chauffage des locaux au Canada.** Les détails varient d'une province à l'autre, mais le modèle d'électrification est uniforme dans toutes les régions et dans tous les scénarios de sensibilité. La gestion de la demande de pointe pour réduire l'ampleur de la mise en place du système électrique nécessaire sera probablement le principal défi auquel feront face les services d'électricité dans le cadre de la transition vers l'énergie propre.

- **Même avec des gaz à faible teneur en carbone ou des systèmes de chauffage hybrides, l'expansion continue du réseau de gaz n'est pas compatible avec l'atteinte rentable de l'objectif de carboneutralité.** Dans un contexte où la demande en gaz baisse, les provinces qui continuent d'agrandir leurs réseaux de distribution de gaz risquent de devoir composer avec des coûts plus élevés ou des actifs délaissés. Le chauffage hybride (l'association de thermopompes et de chaudières à gaz) ne justifie pas la poursuite de l'agrandissement des réseaux gaziers. Puisque les systèmes hybrides ne passeraient au gaz que pendant les jours ou les mois les plus froids, la demande globale de gaz continuerait à chuter de manière spectaculaire, de sorte que l'agrandissement présenterait tout de même les mêmes risques pour les contribuables. L'hydrogène et le biométhane ne serviront pas de carburant de remplacement rentable à une échelle justifiant l'expansion continue du réseau gazier.
- **L'approche habituelle en ce qui concerne la réglementation des services publics n'est pas dans l'intérêt des contribuables.** La demande future en électricité et en gaz diverge radicalement si l'on veut atteindre l'objectif de la carboneutralité avec un bon rapport coût-efficacité. Cependant, les services d'électricité commencent à peine à assurer une planification en vue de la possibilité que la capacité de production double ou triple. Les réseaux de gaz continuent de prendre de l'expansion, car on incite directement les services de gaz à chercher de nouveaux clients et à agrandir l'infrastructure gazière, même si l'utilisation à long terme est incertaine. Les organismes de réglementation des services publics prennent des décisions concernant les infrastructures qui auront une incidence sur les coûts des contribuables pour les décennies à venir. Cependant, ils n'ont pas actuellement les outils nécessaires pour faire face aux nouveaux défis et risques que pose la transition énergétique.
- **Les politiques provinciales et territoriales sont la pièce manquante pour atteindre les objectifs climatiques tout en protégeant la fiabilité et l'abordabilité.** Pour que les organismes de réglementation des services publics continuent à respecter leur mandat de fournir de l'énergie sécuritaire et fiable à des tarifs justes et raisonnables, les administrations provinciales doivent les équiper pour être en mesure de faire face aux nouveaux défis de la transition énergétique.

RECOMMANDATIONS

Soutenir l'abordabilité et la fiabilité à long terme nécessite des mesures stratégiques à court terme. En raison de la longue durée de vie des infrastructures énergétiques, les décisions prises aujourd'hui par les responsables des politiques et les organismes de réglementation auront pour effet de limiter ou de faciliter la transition énergétique dans le domaine du chauffage des bâtiments jusqu'en 2050 et au-delà. Voici les recommandations de l'Institut au chapitre des politiques :

1. **Les administrations provinciales devraient équiper les organismes de réglementation, les exploitants de réseaux et les services publics pour qu'ils puissent prendre des décisions compatibles avec la carboneutralité.**
 - Inscrire dans la loi un objectif de carboneutralité d'ici 2050, ainsi que des étapes intermédiaires, mettre à jour les mandats pour inclure l'atteinte de ces objectifs climatiques, et doter les organismes de réglementation des ressources financières et humaines nécessaires.
 - Commander et mettre régulièrement à jour des évaluations indépendantes des parcours qui précisent les options d'une compétence pour parvenir à la carboneutralité à l'échelle de l'économie.

- Produire des feuilles de route sur l'énergie qui présentent la vision du gouvernement sur la manière dont la technologie et le bouquet énergétique de la compétence, ainsi que l'infrastructure qu'elle nécessitera, devraient évoluer pour aller de pair avec la carboneutralité.

Les gouvernements provinciaux peuvent et doivent prendre ces mesures en parallèle.

2. **Les gouvernements provinciaux devraient cesser de traiter le développement du réseau de distribution du gaz comme l'option par défaut et équiper les organismes de réglementation pour qu'ils puissent considérer d'autres solutions.** Dans la plupart des contextes, et en particulier dans le cas des nouveaux complexes, l'électrification devrait être la solution par défaut, à moins qu'il n'existe une solution de rechange locale précise, comme un réseau d'énergie thermique.
3. **Les gouvernements provinciaux devraient exiger des services de distribution du gaz qu'ils fournissent des plans de leurs réseaux pour faciliter une transition gérée protégeant les contribuables.** Les gouvernements provinciaux, les organismes de réglementation et les services de gaz devraient commencer à utiliser ces cartes pour jeter les bases d'une contraction progressive et gérée des réseaux de distribution de gaz.
4. **Tous les ordres de gouvernement devraient renforcer les politiques pour soutenir l'électrification des bâtiments, la gestion des pics de consommation et l'efficacité énergétique.** Cela comprend les codes du bâtiment et les normes pour les appareils, un soutien financier direct pour les rénovations énergétiques, l'électrification intelligente et la gestion des pics de consommation, un soutien à la mise en œuvre et la tarification du carbone.
5. **Tous les ordres de gouvernement devraient mettre l'accent sur l'équité dans l'élaboration des politiques et fournir un soutien ciblé aux personnes les plus touchées.** Alors que les gouvernements et les organismes de réglementation agissent pour limiter l'étendue des responsabilités des contribuables en matière d'infrastructures, la politique provinciale doit encore déterminer qui est responsable des coûts non couverts des infrastructures énergétiques délaissées ou sous-utilisées, et comment.