

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3473-2001

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

-et-

UNION DES CONSOMMATEURS

1000 Amherst, bureau 300, Montréal
(Québec), H2L 3K5

Intervenante

MÉMOIRE DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

L'Union des consommateurs soumet par la présente son mémoire d'organisme dans le cadre de la décision D-2002-258 de la Régie de l'énergie (la Régie) relative à la demande d'approbation pour la mise en place par le Distributeur d'électricité de mesures d'économies d'énergie.

À titre d'organisme voué à la défense des droits et des intérêts des consommateurs, dont ceux à faibles revenus, l'Union des consommateurs voudrait présenter dans ce mémoire d'organisme, appuyé par un rapport d'expert, le point de vue des clients qu'elle représente au sujet du Plan Global en Efficacité Énergétique (PGEÉ) du Distributeur.

Dès la première étape du dossier, l'intervenante avait exprimé son intérêt particulier à ce dossier puisqu'il s'agit du premier Plan d'efficacité énergétique de la principale société d'État du Québec qui devrait avoir des répercussions certaines sur les tarifs des consommateurs québécois que l'organisme représente et il nous apparaît essentiel de nous assurer de la justesse et de la validité des analyses et des choix d'Hydro-Québec en la matière. Ce dossier est aussi étroitement relié au plan d'approvisionnement du Distributeur (dossier R-3470-2001) dans lequel notre organisme est intervenu et a exprimé son point de vue relativement à la place que mérite l'efficacité énergétique dans le plan d'approvisionnement du Distributeur.

Notre préoccupation est réelle et est particulièrement liée d'une part au poids de la facture énergétique dans le budget des ménages à faibles revenus, ce qui se traduit par un nombre croissant de factures impayées et, d'autre part, à la possible atteinte plus rapide dans le temps du volume maximal d'électricité patrimoniale (165 TWh) en raison de l'attitude peu active vis-à-vis de l'efficacité énergétique.

Ainsi, le potentiel technico-économique résiduel au Québec, l'insuffisance redoutée ou le manque de pertinence de certaines mesures proposées, les autres scénarios possibles et leurs coûts de même que les bénéfices pour les consommateurs résidentiels dont notamment l'importance pour ces derniers de baisser le coût de leur facture d'électricité et de retarder au maximum l'atteinte du volume maximum d'électricité patrimoniale afin d'éviter les prix de marché élevés et la recherche de moyens pour y parvenir, constituent des sujets sur lesquels l'organisme entend s'exprimer.

L'Union des consommateurs a retenu les services de M. Jean-Pierre Finet, un expert en efficacité énergétique, qui a effectué une évaluation globale mais aussi par programme du PGEÉ du Distributeur et présenté des recommandations quant au traitement du PGEÉ.

Ayant annexé le rapport d'expertise de Monsieur Finet à son mémoire d'organisme, l'Union des consommateurs endosse les conclusions et recommandations de M. Finet et croit utile d'ajouter les sections suivantes pour compléter la position de l'organisme sur certains sujets.

Le 5 novembre 2002, le Distributeur a déposé une demande amendée relative à la mise en place d'un plan global d'efficacité énergétique. Ce plan comporte seize programmes, dont trois qui consistent à appuyer financièrement des programmes de l'Agence d'efficacité énergétique. Il requiert des investissements de 233 millions de dollars constants, sur une période de trois ans, dont 109 millions seront assumés par le Distributeur. L'on prévoit pour ce Plan des impacts énergétiques de 750 GWh implantés à la fin de 2006, soit 9% des potentiels technico-économiques retenus par le Distributeur. Ce dernier estime l'impact maximal additionnel de son Plan en 2006 sur ses revenus requis par rapport aux coûts des approvisionnements à 28 millions de dollars. Quant à sa rentabilité, il l'évalue à 77 millions de dollars actualisés de 2002 pour l'ensemble de la clientèle et à 221 millions de dollars pour les clients participants

APPRÉCIATION GÉNÉRALE SUR L'ENGAGEMENT DU DISTRIBUTEUR DANS L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

En se fixant un objectif de 750 GWh d'économies d'énergie à implanter à la fin de 2006 sur un besoin énergétique total de 185 TWh pour la même année, soit des économies de 0,4%, l'Union des consommateurs ne peut que déplorer ce manque d'intérêt accordé par le Distributeur à l'efficacité énergétique, alternative pourtant prometteuse au Québec pour les consommateurs, l'économie des régions et le développement durable du pays.

Des objectifs de 750 GWh d'économies et 109 M\$ d'investissements sur 3 ans ne peuvent, selon l'intervenante, être comparés aux réalisations de la seule année de 1995, une décennie avant, où les programmes d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec ont permis d'économiser environ 1,6 TWh, ni même aux budgets investis qui montaient à 66 M\$ pour la seule et même année.

L'intervenante associe ces limites aux sérieuses failles dans la démarche, la méthodologie et les données et sources d'information utilisées dans la conception de ce Plan qu'on ne peut nullement qualifier de global (voir le rapport d'expert en annexe).

ABSENCE DE MESURES DE GESTION DE LA CHARGE POUR LES CLIENTÈLES AUX FAIBLES FACTEURS D'UTILISATION

L'Union des consommateurs exprime sa forte déception liée également à l'absence de mesures et programmes de gestion de la charge. Cette absence est d'autant plus décevante et inquiétante que le Distributeur entame parallèlement à la présente cause dans le cadre d'un groupe de travail initié dans le dossier R-3492-2002 une réflexion au sujet de la structure de ses tarifs, y compris les tarifs domestiques.

L'intervenante exprime sa forte inquiétude de voir naître dans un avenir très proche des options tarifaires pour la clientèle domestique, même à titre optionnel et non obligatoire, tels que les tarifs différenciés dans le temps, dans un objectif de promouvoir l'efficacité énergétique, alors que la clientèle visée ne dispose pas de mesures et outils spécifiques nécessaires pour répondre efficacement aux signaux tarifaires résultant de ces tarifs optionnels.

Alors que pour l'Union des consommateurs l'impact de telles mesures de gestion de la charge sur la facture de la clientèle résidentielle est évident, au moins en ce qui concerne les composantes coût de fourniture et coût de transport qui représentent à elles seules près de 75% de la facture globale, le distributeur allègue souvent l'absence d'intérêt économique pour ce genre de programmes puisque « les économies que réaliseraient les clients...n'auraient aucune contrepartie sur les coûts évités du Distributeur ».

Nous soumettons qu'en plus des bénéfices immédiats que peuvent générer les programmes de gestion de la charge pour la clientèle résidentielle, les bénéfices à moyen et long terme qui reviennent au Distributeur sont importants dans une perspective de planification à long terme qui tient compte de l'évolution des capacités des réseaux de distribution et des plans d'approvisionnement du Distributeur après l'atteinte du volume maximal d'électricité patrimoniale.

PERTE REGRETTABLE DE LEADERSHIP D'HYDRO-QUÉBEC DANS LE DOMAINE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Dans sa demande amendée déposée le 5 novembre 2002 (page 4), le Distributeur considère que le présent PGEÉ reflète son engagement en matière d'efficacité énergétique pour la période 2003-2006. L'Union des consommateurs considère cependant que ce Plan ne peut que refléter le faible niveau d'engagement du Distributeur et annoncer la perte de leadership dans cette activité. L'Intervenante regrette ce recul manifeste du Distributeur par rapport à l'efficacité énergétique.

Alors qu'Hydro-Québec était dans les années passées très rattachée à sa position de leader et de maître d'œuvre dans le domaine de l'efficacité énergétique dans le secteur de l'électricité, le Distributeur vient nous annoncer dans son nouveau Plan qu'il est en train de repenser sa position en cédant à d'autres acteurs ce rôle et cette position privilégiée:

« Par ailleurs, deux organismes gouvernementaux, soit l'AEÉ et l'Office de l'efficacité énergétique (OEE), assument un leadership en matière d'efficacité énergétique au Québec et au Canada. »¹

L'Intervenante se questionne sérieusement sur ce changement de rôle annoncé dans le présent dossier. Les nombreuses raisons qui avaient justifié durant les années 90 la conservation du contrôle de l'ensemble des activités liées aux économies d'énergie sont-elles toutes remises en question?

L'on annonçait en 1995 que les économies d'électricité sont indissociables de la commercialisation de l'électricité et que la conception et la mise en œuvre centralisée des programmes d'économies d'électricité, intégrées à l'ensemble de la commercialisation de l'électricité, assurent des économies d'échelle importantes. D'autre part l'on reconnaissait que le Distributeur est bien positionné pour réaliser des économies d'électricité grâce à ses capacités de gérer de grands projets et d'élaborer et utiliser différents mécanismes de tarification permettant d'agir sur les comportements des clients et d'appuyer les programmes d'économie et de gestion de l'électricité. L'engagement passé du Distributeur dans l'efficacité énergétique était également justifié par la conformité du mandat qu'il s'est doté avec les « meilleurs intérêts de ses clients ». Finalement, Hydro-Québec était fortement convaincue que la flexibilité inhérente aux économies d'électricité ne peut être exploitée le plus efficacement qu'en réunissant les mécanismes de planification et de commercialisation de l'électricité, l'efficacité énergétique étant un élément essentiel

¹ HQD1, Document 1, page 21.

du porte feuille d'options dont dispose l'entreprise pour la satisfaction des besoins de ses clients².

PLACE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE EN SITUATION DE CONFLIT ENTRE L'INTÉRÊT DU DISTRIBUTEUR ET CELUI DE L'ACTIONNAIRE

L'intervenante est convaincue que ces justifications, ci-dessus présentées, demeurent toujours soutenables, auxquelles s'ajoutent des considérations relatives au rôle assigné à Hydro-Québec, comme entreprise de service public, qui doit œuvrer dans le sens de l'intérêt des consommateurs et de minimisation des coûts de mise à disposition de sa clientèle des services énergétiques essentiels fiables et de qualité. Si l'unanimité est certaine sur les avantages de l'efficacité énergétique et sur ses impacts économiques, sociaux et environnementaux positifs, il ne reste aucune raison valable pour retarder la mise en place des moyens nécessaires pour l'exploitation des potentiels existants et futurs d'efficacité énergétique, particulièrement auprès de la catégorie résidentielle de la clientèle du Distributeur, catégorie qui fait face à de nombreuses barrières financières, techniques et informationnelles le privant d'exploiter à fond les gisements d'économies d'énergie techniquement et économiquement possibles.

Devant la tendance actuelle annoncée au présent dossier marquée par le recul du Distributeur devant son mandat de maître d'œuvre des économies d'énergie (objectif timide et leadership en perte), l'Intervenante, en tant qu'organisme voué à la protection des intérêts des consommateurs, a l'obligation et le droit de se poser la question au sujet de cette position du Distributeur vis-à-vis de l'efficacité énergétique. De l'avis de l'Union des consommateurs, cette position confuse trouve son explication dans le conflit auquel on assiste depuis 2000 entre les intérêts du Distributeur et ceux de son actionnaire, lui-même actionnaire du producteur.

En effet, pour le Distributeur, les programmes d'économies d'énergie ne peuvent qu'avoir des retombées positives puisqu'ils permettent d'améliorer son efficacité économique en retardant certains investissements au niveau du réseau de distribution, de réduire sa facture de coût de fourniture, d'allonger au maximum la période avant l'atteinte du volume maximum d'électricité patrimoniale et de bénéficier plus longtemps d'une fourniture électrique à bas prix.

De l'autre côté, l'actionnaire devrait se retrouver, avec de telles baisses des ventes dues aux programmes d'efficacité énergétique, avec des bénéfices réduits et donc avec des rendements sur ses avoirs propres en régression. Ce conflit entre l'intérêt du Distributeur et l'intérêt de l'actionnaire n'est dans la réalité qu'un simple reflet d'une position de conflit d'intérêt dans laquelle se retrouve depuis quelques années l'actionnaire qui est en même temps mandataire de l'intérêt public mais qui cherche aussi à faire de la société d'État une source de revenu pour le Gouvernement.

² Voir Hydro-Québec : L'équilibre énergétique, l'efficacité énergétique et l'Hydraulité, Rapport particulier au décembre 1995, p.38-39.

Nous sommes donc, avec ce premier PGEÉ du Distributeur depuis la réorganisation interne de l'entreprise intégrée, en situation de blocage ou de piétinement quant à la promotion de l'efficacité énergétique, blocage dû plus à des considérations politico-stratégiques qu'à des considérations économiques, comme le manque présumé de rentabilité de certaines activités d'économies d'énergie ou le soit-disant faible potentiel existant d'économies d'énergie, ou sociales, comme le prétendu manque d'intérêt accordé par les consommateurs québécois au concept d'efficacité énergétique.

Nous soumettons à la Régie que cette situation n'est ni à l'avantage du consommateur, ni à l'avantage du Distributeur, ni même à l'avantage de l'intérêt public. La Régie a, dans une telle situation, l'obligation d'examiner le cas dont elle est saisie en se fixant comme objectifs seulement la recherche de l'équilibre entre l'intérêt du consommateur, l'intérêt du Distributeur et l'intérêt public. La Régie est appelée à ordonner au Distributeur de réviser sa méthodologie d'estimation des potentiels d'efficacité énergétique et ses stratégies de conception, d'évaluation de la rentabilité et de mise en œuvre des programmes dans une optique libre de toute considération mercantile.

BARRIÈRES À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET NÉCESSITÉ D'INCITATIFS POUR LES PETITS CONSOMMATEURS

L'Union des consommateurs est très préoccupée par les conclusions que s'est formulées le Distributeur, notamment son interprétation fautive à l'effet que « les québécois accordent de plus en plus d'importance au confort, et en général davantage qu'à l'efficacité énergétique ».

L'Intervenante est d'avis que cette conclusion n'implique pas nécessairement un désintéressement des Québécois de la question de l'efficacité énergétique. C'est, entre autres, le coût élevé des technologies et mesures efficaces ainsi que le manque d'incitatifs financiers que prouvent les petits consommateurs pour mener des actions d'économies d'énergie ou de gestion de la demande qui expliquent leur passivité.

Même si le consommateur est parfaitement informé des bénéfices nets des différentes technologies et mesures d'ÉE, il n'est pas certain qu'il fera le meilleur choix d'investissement (en terme de coût global actualisé). En effet, les technologies les plus performantes sont aussi, le plus souvent, plus chères en terme de coût initial. L'arbitrage entre plusieurs technologies et procédés concurrents est généralement effectué en faveur de l'investissement le moins *capital intensive*, même s'il est plus coûteux en termes de coût global actualisé.

En effet, les décisions d'investissement du petit consommateur sont fortement influencées par la recherche de temps de retour relativement court des investissements d'économies d'énergie. On montre que les consommateurs ne sont, en général, motivés par ces types d'investissement que si le temps de retour de ces projets ne dépasse pas six mois. Pour certains d'entre eux la notion de temps de retour des investissements leur est totalement étrangère. D'où l'utilité des incitatifs

financiers et des subventions qui viennent raccourcir ce temps de retour sur l'investissement.

Des restrictions financières contraignantes peuvent aussi limiter les choix des consommateurs. Elles sont particulièrement importantes pour certains types d'investissements d'économies d'énergie, ou pour certaines catégories de consommateurs (à faible revenu, ou pour les personnes âgées). En plus, les institutions financières ne tiennent pas compte des économies générées par les travaux d'amélioration du rendement dans leurs stratégies d'octroi de crédits. Une plus grande accessibilité au financement à cette fin encouragerait les propriétaires résidentiels et les entreprises à faire faire des travaux d'amélioration du rendement énergétique. D'où l'importance des interventions que peut mener le Distributeur auprès des institutions financières afin de faciliter l'octroi des prêts, incitatifs et souplesse financières (comme par exemple le financement au moyen des REER) pour l'amélioration des rendements et à offrir des hypothèques plus avantageuses pour les maisons neuves de haut rendement.

L'utilisateur de l'équipement ou le locataire des surfaces hésite à procéder à des investissements d'économies d'énergie (des mesures d'isolation par exemple) s'il n'est pas sûr de pouvoir bénéficier des retombées totales de ses investissements (au cas où il quitte les lieux avant d'amortir ses investissements, par exemple). Le propriétaire des lieux, quant à lui, refuse de prendre en charge ces investissements s'il n'en profite pas directement puisque c'est l'utilisateur qui profite des économies sur la facture, ou indirectement par un loyer plus cher; il préférera investir plutôt dans d'autres projets plus rentables. Des études de marché montrent que les technologies efficaces enregistrent des taux de pénétration élevés (50 - 80%) dans les nouvelles constructions quand celles-ci sont occupées par leurs propriétaires, et des faibles taux de pénétration quand elles sont occupées par des locataires. D'où l'intérêt, d'une part, que le Distributeur mette en place des procédures et mécanismes de partage des économies d'énergie entre les propriétaires et les consommateurs locataires et, d'autre part, qu'il promeuve l'efficacité énergétique par l'intermédiaire du législateur et des constructeurs, en amont de la filière, en plus de son aval.

RECOMMANDATIONS

Nous présentons ici une liste d'initiatives qui devraient être entreprises par le Distributeur dans une perspective de transformation du marché résidentiel.

Subventionner la réfection éconénergétique de l'enveloppe thermique des habitations

L'évaluation du potentiel technico-économique d'économie d'énergie dans le marché résidentiel (HQD-2, Document 9, page 2) indique que :

« Les mesures concernant l'amélioration de l'enveloppe thermique des bâtiments existants constituent également un poste significatif du potentiel mais elles ne sont rentables que dans le cadre de rénovations majeures. »

et :

« Pour les bâtiments existants, une sensibilisation accrue auprès des propriétaires concernant des améliorations à l'enveloppe thermique de leurs bâtiments, lors de rénovations majeures, serait une avenue intéressante. »

Hydro-Québec devrait profiter de ces opportunités que représentent les rénovations majeures et offrir un incitatif financier directement aux clients résidentiels qui procéderont à des travaux d'amélioration de l'enveloppe thermique des habitations. Cet incitatif pourrait être basé sur le nombre de kWh économisés ou par composante comme par exemple les fenêtres performantes.

Cette offre devrait être faite dans le cadre des inspections énergétiques réalisées par l'Agence de l'efficacité énergétique. Cette stratégie de commercialisation aurait pour effet de réduire le taux de resquilleurs, d'accroître le nombre d'inspections énergétiques réalisées, de stimuler la mise en oeuvre de mesures durables, et d'évaluer avec précision les économies d'énergie ainsi générées (inspections post-travaux).

Faciliter l'adoption du Code modèle national de l'énergie pour les habitations 1997

Hydro-Québec devrait activement appuyer l'Agence de l'efficacité énergétique dans ses travaux en cours et faciliter l'adoption d'une version améliorée du Code modèle national de l'énergie dans les habitations 1997 sur lequel est basé le programme Novoclimat.

L'évaluation du potentiel technico-économique d'économie d'énergie dans le marché résidentiel (HQD-2, Document 9, page 2) indique que :

« Ainsi, autre que la promotion d'équipements et de comportements efficaces, il serait souhaitable de promouvoir l'adoption d'une version bonifiée du code modèle de l'énergie dans les habitations (proposé par la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies) afin de profiter des économies qui en découleraient pour la nouvelle construction. »

Promouvoir R-2000

Dans HQD-3, Document 4, page 41 de 53, Hydro-Québec précise que :

« Selon les caractéristiques reconnues dans l'industrie, une maison certifiée R-2000 présente des besoins de chauffage nets requis de 40% inférieurs à une maison de référence, tandis que la maison certifiée Novoclimat requiert des besoins de chauffage nets requis d'au moins 25% inférieurs à la même maison de référence. »

Hydro-Québec devrait promouvoir dès maintenant la construction de maisons R-2000 afin que ce niveau de rendement puisse être adopté par la réglementation québécoise à temps pour 2010, année à laquelle toutes les nouvelles habitations devront rencontrer cette norme selon le Plan d'action du gouvernement fédéral sur le Protocole de Kyoto.

Promouvoir la géothermie

L'évaluation du potentiel technico-économique d'économie d'énergie dans le marché résidentiel (HQD-2, Document 9, page 28) indique que :

« Les systèmes de pompes à chaleur géothermique ont également été considérés dans le cadre de l'étude. Comme pour les systèmes dolaires actifs, le coût utilisé pour leur évaluation correspond à ce qui est probable de retrouver dans un marché mature. Malgré tout, les coûts des systèmes ne leur permettent pas de faire partie du potentiel technico-économique bien que leur potentiel technique soit important. »

Hydro-Québec devrait malgré tout suivre l'exemple de Manitoba Hydro qui promeut et finance l'installation de pompes à chaleur géothermique dans le marché résidentiel.

Récupérer les seconds réfrigérateurs et congélateurs

L'évaluation du potentiel technico-économique d'économie d'énergie dans le marché résidentiel (HQD-2, Document 9, page 22) établit à près de 50 GWh le potentiel technico-économique relié à l'élimination des seconds réfrigérateurs et des seconds congélateurs :

« L'élimination des seconds réfrigérateurs et congélateurs offre un potentiel significatif pour les électroménagers. Contrairement au nettoyage des serpentins, ces mesures entraînent des économies d'énergie importantes qui pourraient être perçues par les ménages (ex: 1 100 kWh pour les seconds réfrigérateurs). »

Hydro-Québec devrait suivre l'exemple de BC Hydro qui récupère les seconds réfrigérateurs et congélateurs à un coût de 2¢ du kWh économisé et malgré un taux de resquilleurs de 22%. Cette mesure permettrait aussi de récupérer les gaz réfrigérants dommageables pour la couche d'ozone.

L'Union des consommateurs demande enfin à la Régie le plein remboursement des frais occasionnés par sa participation à cette cause.

