

**CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC**

NO : R-3473-2001

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

Demanderesse

et

**OPTION CONSOMMATEURS,
L'ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS
DU QUÉBEC, 2120, rue Sherbrooke est, bureau
604, Montréal (Québec) H2K 1C3**

Intervenante

**MÉMOIRE D'OPTION CONSOMMATEURS
SUR LE PLAN GLOBAL EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE
D'HYDRO-QUÉBEC – DISTRIBUTION**

5 février 2003

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	3
2	IMPACTS TARIFAIRES DU PGEÉ.....	4
3	LES BESOINS DES CONSOMMATEURS RESIDENTIELS A FAIBLES REVENUS	5
3.1	LA SITUATION RESIDENTIELLE DES CONSOMMATEURS A FAIBLES REVENUS.....	5
3.2	L'ACCES LIMITE A DES RESSOURCES FINANCIERES POUR INVESTIR DANS L'EFFICACITE ENERGETIQUE..	7
3.3	L'ACCES PLUS DIFFICILE A L'INFORMATION.....	8
4	DES PROGRAMMES ADAPTES AUX CONSOMMATEURS A FAIBLES REVENUS	9
5	CONCLUSION.....	10
6	RECOMMANDATIONS	10

1 Introduction

Option consommateurs, l'Association des consommateurs du Québec, est une association coopérative de défense des droits et intérêts des consommateurs, en particulier ceux à faible revenu. À ce titre, elle intervient dans des dossiers très divers: services financiers, assurances, agro-alimentation, énergie, faillite et insolvabilité, santé, etc. Les services aux individus offerts par l'organisme sont, notamment, des informations juridiques, des conseils budgétaires et des conseils en consommation d'énergie. Option consommateurs est également requérante dans plusieurs recours collectifs très variés: taux d'intérêt usuraires, biens de consommation défectueux, produits pharmaceutiques ayant causé des problèmes de santé, implants mammaires, pièces d'automobiles et plusieurs autres.

Une des composantes de la mission d'Option consommateurs est de protéger les intérêts de la population à faible revenu. En ce sens, Option consommateurs intervient de plusieurs façons auprès de cette population cible. Cette intervention peut être directe, par le biais du Service budgétaire de l'organisme. Ce service assiste la population défavorisée de plusieurs façons : en offrant des consultations individuelles aux consommateurs présentant des difficultés financières ; en étant partenaire du projet Prêt du quartier, dont la mission est d'accorder des prêts de 200 \$ à 800 \$ à des consommateurs qui rencontrent un besoin urgent et qui n'ont pas accès à de tels prêts auprès des institutions financières ; en assistant les consommateurs en difficultés de paiement dans leurs négociations d'ententes de paiements avec les entreprises de services publics (Hydro-Québec, Gaz Métropolitain, Vidéotron et Bell).

En matière d'efficacité énergétique, Option consommateurs participe au Programme d'efficacité énergétique chez les ménages à budget modeste de l'Agence d'efficacité énergétique, qui fait partie d'une mesure proposée par le Plan d'efficacité énergétique présenté dans cette cause.

Toujours en matière d'énergie, Option consommateurs intervient dans les causes tarifaires du Transporteur et du Distributeur d'électricité ainsi que des distributeurs de gaz naturel afin que les tarifs demeurent bas pour les consommateurs résidentiels. Étant témoin des difficultés que rencontrent les consommateurs à faible revenu dans ses interventions directes auprès de ceux-ci, Option consommateurs se fait un devoir de faire les représentations nécessaires afin que

ceux-ci subissent le moins d'impacts tarifaires lors des causes présentées à la Régie de l'énergie.

2 Impacts tarifaires du PGEÉ

La préoccupation d'Option consommateurs en matière de tarification de l'énergie est aussi présente dans la cause R-3473-2001. Dans cette cause, Option consommateurs tient à ce que l'impact tarifaire associé à la hausse des revenus requis par les coûts et les pertes de revenus associés au Plan global d'efficacité énergétique soit faible.

Les consommateurs à faible revenu, dont une partie non négligeable a des difficultés à acquitter leur facture d'électricité, doivent être le moins pénalisés possible par les impacts tarifaires qu'amènera l'implantation du Programme d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec. Pour cette raison, la Régie doit veiller à ce que les augmentations de tarifs attribuables au Plan d'efficacité énergétique demeurent faibles.

Option consommateurs est préoccupé par le fait que l'impact sur les revenus requis du Distributeur soit de 28 millions pour 2006, ce qui amène un impact tarifaire de 1,22 % sur les revenus requis de distribution. Cet impact tarifaire dépasse la limite du seuil acceptable pour Option consommateurs, qui est de 1 % des revenus requis du Distributeur. La Régie doit s'assurer que l'impact ne dépasse pas ce seuil et Option consommateurs propose un moyen de s'assurer que l'impact tarifaire ne dépasse pas cette limite.

Hydro-Québec pourrait intégrer dans son dossier tarifaire une provision pour l'efficacité énergétique au lieu de porter les dépenses des programmes dans le compte à frais reportés, dont les intérêts s'ajoutent à l'impact tarifaire. Dans un tel scénario, le compte à frais reportés déjà approuvé par la Régie ne devrait servir qu'à récupérer des clients l'année suivante (ou leur rembourser, le cas échéant) la différence entre les dépenses budgétées et les dépenses réalisées. Par exemple, si à l'année 1 Hydro-Québec prévoit des dépenses de 2 millions \$ et qu'il en dépense 2,2 millions \$, seulement la différence de 0,2 million \$ serait portée au compte de frais reportés et non le montant total de 2,2 millions \$. Une telle pratique a lieu chez Gaz métropolitain et Option consommateurs l'approuve, contrairement à celle de Gazifère où l'ensemble des budgets est inclus dans le compte à frais reportés. De plus, dépendamment des sommes en jeu et des programmes, la période d'amortissement pour les

surplus de dépenses devrait être de un à trois ans, de façon à réduire encore plus les frais d'intérêts dans le futur.

3 Les besoins des consommateurs résidentiels à faibles revenus

Le Plan global d'efficacité énergétique aura un impact tarifaire pour l'ensemble des consommateurs, dont les consommateurs résidentiels. Cet impact tarifaire sera ressenti pour l'ensemble des consommateurs résidentiels. Étant donné que cet impact s'appliquera à l'ensemble des consommateurs, Option consommateurs s'attend à ce que les consommateurs résidentiels puissent bénéficier équitablement des programmes du Plan global d'efficacité énergétique.

Option consommateurs est particulièrement préoccupé par l'accessibilité des consommateurs résidentiels à faibles revenus aux programmes d'efficacité énergétique. Ceux-ci subissent les mêmes impacts tarifaires dus à ces programmes et des pertes de revenus qui y sont associés que les autres consommateurs résidentiels. Les consommateurs à faibles revenus vivent dans des conditions particulières qui peuvent affecter leur accessibilité aux programmes résidentiels d'efficacité énergétique. Il est donc important que les programmes soient adaptés à leur réalité.

Il existe principalement trois barrières à l'accessibilité des consommateurs résidentiels à faibles revenus aux Programmes d'efficacité énergétique :

- la situation résidentielle de ces consommateurs ;
- l'accès limité à des ressources financières pour investir dans l'efficacité énergétique ;
- l'accès plus difficile à l'information .

3.1 La situation résidentielle des consommateurs à faibles revenus

Les consommateurs résidentiels ne vivent pas tous dans les mêmes conditions économiques et les besoins de ceux-ci en matière de mesures en efficacité énergétique varient en fonction de ces conditions. La majorité des consommateurs à faibles revenus vivent dans des logements locatifs (68 %, HQD-3, Document 1.4, Pages 7-8), ce qui leur amène à vivre une situation dite d'incitatifs partagés (en anglais *split incentives*) où il n'est dans l'intérêt ni du locataire ni du

propriétaire d'investir dans des équipements plus efficaces. En effet, pour quelle raison l'un ou l'autre investirait-il dans la mesure où le locataire est susceptible de déménager et où le propriétaire peut trouver, de toute façon, un autre locataire pour son logement? D'ailleurs, dans la mesure où le taux d'innoculation des logements est très bas, les propriétaires ne tirent aucun avantage à investir car leurs locataires sont en quelque sorte captifs de leurs propriétaires.

Cette situation prive les locataires de l'accès à plusieurs mesures en efficacité énergétique qui s'appliquent aux propriétaires de résidences, tels que le Programme de promotion de minuterics pour le filtre de piscine, le Programme Inspection Plus de l'AEÉ ou le Programme Novoclimat.

Les propriétaires des immeubles locatifs dont les coûts en énergie sont à la charge du locataire n'ont aucun avantage à investir dans des programmes d'efficacité énergétique qui profitent aux occupants des logements. Ces derniers n'ont aucun moyen de profiter de tels programmes car ils n'auront aucun intérêt à investir dans l'amélioration de l'efficacité énergétique d'un bâtiment dont ils ne sont pas propriétaires. Chez les ménages à revenus modestes, 52% sont des locataires qui paient une facture d'électricité (HQD-3, Document 1.4, page 7-8).

D'un autre côté, Option consommateurs est conscient que les propriétaires d'immeubles locatifs qui assument les coûts de l'électricité seront incités à faire appel aux programmes proposés afin de réduire leur facture d'électricité. Toutefois, ceux-ci ne représentent que 15 % des ménages à revenus modestes (HQD-3, Document 1.4, pages 7-8).

Pour les cas où le coût de l'électricité est assumé par le propriétaire, Option consommateurs fait remarquer que certains programmes résidentiels tels que la Promotion de thermostats électroniques programmables dans la nouvelle construction, le Programme Inspection Plus de l'AEÉ et le Programme Novoclimat, s'adressent aux propriétaires de propriétés unifamiliales, de duplex ou de triplex. Or, un bon nombre de ménages à faibles revenus habitent dans des immeubles multilocatifs et les propriétaires de ces immeubles n'ont pas accès à de tels programmes.

Il importe donc que les programmes en efficacité énergétique soient adaptés aux besoins spécifiques des locataires de logements qui paient les coûts de l'électricité.

3.2 L'accès limité à des ressources financières pour investir dans l'efficacité énergétique

Les coûts financiers constituent l'une des barrières les plus importantes, en empêchant le consommateur d'investir dans des équipements plus efficaces, même lorsque ce serait profitable de le faire. En effet, le montant nécessaire à l'investissement peut être jugé trop élevé, ou bien l'accès au financement est très limité, voire impossible pour les consommateurs à faible revenu.

Les consommateurs à faibles revenus pourraient être affectés par cette contrainte pour le Programme de thermostats électroniques dans le marché existant. Ce programme peut être accessible aux locataires, car il n'exige pas de modifications à la structure du bâtiment. Cependant, les coûts reliés à l'achat des thermostats électroniques se chiffrent à environ 225 \$ (pour cinq thermostats), auxquels seulement 45 \$ sont remboursés et cela constitue une barrière importante pour les consommateurs à faibles revenus. En effet, ceux-ci doivent d'abord acheter cinq thermostats, pour ensuite se faire rembourser le montant pour un thermostat plus les frais d'électricien. Les consommateurs à faibles revenus n'ont pas les moyens de déboursier 200 \$ plus les frais d'électricien pour des thermostats, ce montant devant être utilisé pour combler des besoins essentiels. De plus, si nous faisons le calcul des économies réalisées chez les consommateurs, le PRI est de six ans (HQD-3, Document 1.1, page 50), ce qui passablement long pour ce type de consommateurs et même pour ceux qui ont des revenus plus élevés. Afin de palier à ce problème, Hydro-Québec pourrait installer gratuitement des thermostats électroniques chez les consommateurs à faibles revenus (en se basant sur les seuils d'admissibilité du Programme des ménages à revenus modestes de l'Agence de l'efficacité énergétique), ce qui éviterait d'exiger de ceux-ci de déboursier pour l'achat des thermostats. Option consommateurs est d'avis qu'étant donné que le Programme de thermostats électroniques pour la nouvelle construction ne demande aucun investissement pour les clients, il serait équitable que les consommateurs à faibles revenus aient droit au même traitement pour le Programme de thermostats électroniques pour le marché existant.

Option consommateurs tient également à informer la Régie qu'entre l'automne 1996 et le printemps 1998, le Projet communautaire de réduction de la facture d'électricité (PCRFE) d'Hydro-Québec prévoyait l'installation gratuite de thermostats électroniques. Ainsi, les ménages qui bénéficiaient d'une visite en efficacité énergétique et dont le logement était

équipé de thermostats muraux se faisaient remettre gratuitement des thermostats muraux ainsi que l'installation gratuite par un électricien. À l'époque, Option consommateurs était responsable de réaliser les visites chez les ménages à faibles revenus et a constaté que le volet « thermostats électroniques » du programme a très bien fonctionné et était très facile à gérer. Il pourrait donc être intéressant que l'installation gratuite de thermostats électroniques s'ajoute au programme Ménages à revenus modestes avec l'Agence en efficacité énergétique.

3.3 L'accès plus difficile à l'information

Les consommateurs à faible revenu peuvent aussi souffrir aussi d'un manque d'information en regard des bénéfices potentiels reliés à une consommation d'énergie plus efficace. Plus spécifiquement, les personnes à faible revenu sont souvent moins scolarisés – le taux d'analphabétisme y est nettement plus élevé – que le reste de la population. Plusieurs immigrants nouvellement arrivés au pays ne peuvent communiquer, ne connaissant ni le français ni l'anglais. Certains consommateurs à faible revenu n'ont tout simplement pas le téléphone et ne peuvent donc pas être rejoints par sollicitation téléphonique.

L'état d'isolement social dans lequel plusieurs personnes démunies se retrouvent rend difficile la tâche de les convaincre qu'on peut améliorer leur situation économique en travaillant sur l'efficacité énergétique de leur logement. D'ailleurs, beaucoup ne voient pas le problème de la surconsommation d'énergie comme prioritaire au regard de leur situation économique et sociale.

Il importe donc que la Régie s'attaque aux moyens qu'entend utiliser Hydro-Québec pour répondre aux besoins spécifiques d'information des consommateurs résidentiels à faibles revenus. Il existe déjà une initiative intéressante, le Projet Bornes, qui constitue un volet du Groupe d'échange en compréhension de la consommation. Ce projet vise à installer des postes d'accès à Internet afin d'aider les consommateurs à faibles revenus à mieux comprendre leur consommation. Pour l'instant, ce projet n'a pas encore été mis sur pied et Option consommateurs considère que la Régie devrait inciter Hydro-Québec à le faire.

4 Des programmes adaptés aux consommateurs à faibles revenus

Les seuls programmes adaptés aux consommateurs à faibles revenus sont le Programme d'efficacité énergétique chez les ménages à budget modeste de l'AEÉ et le programme de Rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique. Le premier de ces programmes est bien rodé puisqu'il existe depuis plusieurs années et Option consommateurs y est associé en réalisant les visites chez les ménages participants. Option consommateurs approuve l'initiative d'Hydro-Québec de participer financièrement au programme, tout comme le fait Gaz Métropolitain en finançant le même montant pour les visites des clients utilisant le gaz naturel. Le programme de l'Agence est particulièrement apprécié par Option consommateurs, dans la mesure où l'on peut faire une intervention intégrée gaz ou mazout/électricité, là où plus d'une source d'énergie est utilisée.

Quant au Programme de rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique, Option consommateurs reconnaît qu'il n'aura pas de retombées directes sur la facture d'électricité des locataires des logements visés. Une bonne partie des habitations à loyer modique sont la propriété d'organismes publics de logement social qui fixent le prix des loyers en fonction des revenus. De plus, les coûts d'électricité sont souvent inclus dans le loyer de ces habitations. Une telle situation amène les locataires à ne pas profiter financièrement des économies d'énergie car le coût en énergie n'est pas reflété dans le coût du loyer, fixé selon les revenus des locataires. Par contre, ce programme est tout de même souhaité par Option consommateurs car les locataires en profiteront sur le plan du confort, notamment par la diminution du taux d'humidité, qui est responsable de plusieurs problèmes de salubrité et de santé. De plus, Option consommateurs souligne que ce programme aura des retombées globales positives dans le parc de logements locatifs à loyer modique.

Les habitations à loyer modique qui profitent du Programme de rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique devraient aussi profiter du Programme Inspection Plus de l'Agence en efficacité énergétique. Cela amènerait une meilleure efficacité au Programme de rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique, en orientant les travaux de rénovation en fonction d'un diagnostic éclairé des besoins en amélioration de l'efficacité énergétique. De plus, le volet sensibilisation du Programme Inspection Plus bonifierait

davantage les effets en efficacité énergétique du Programme de rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique.

5 Conclusion

Dans le cadre du Plan d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec, Option consommateurs tient à ce que les impacts tarifaires soient raisonnables et que l'accessibilité des programmes résidentiels soit assurée à tous les consommateurs, quel que soit leur niveau de revenu. Des barrières à l'accessibilité aux programmes d'efficacité énergétique existent chez les consommateurs résidentiels à faibles revenus, ceux-ci étant attribuables à l'incapacité d'investir dans les programmes, à leur situation de locataires et aux difficultés relatives à l'information et à la sensibilisation.

Option consommateurs recommande que la décision de la Régie de l'énergie tienne compte de ces facteurs afin d'assurer l'équité pour toutes les catégories de consommateurs et de réduire les impacts tarifaires pour les consommateurs non-participants.

6 Recommandations

- **Que les impacts tarifaires du Plan d'efficacité énergétique ne dépassent pas 1 % du revenu requis du Distributeur.**
- **Que la Régie se penche sur la problématique des incitatifs partagés pour les consommateurs résidentiels qui habitent un logement locatif.**
- **Que les consommateurs à faibles revenus aient accès gratuitement aux thermostats électronique en incluant l'installation de ces appareils dans le programme de Ménages à revenus modestes avec l'Agence en efficacité énergétique.**
- **Que la Régie se penche sur la problématique du manque d'accès à l'information chez les ménages à faibles revenus en accélérant, entre autres le Projet Bornes du Groupe d'échange en compréhension de la consommation.**
- **Que les habitations à loyer modique qui profitent du Programme de rénovation énergétique dans les habitations à loyer modique devraient aussi profiter du Programme Inspection Plus de l'Agence en efficacité énergétique**