

MÉMOIRE DE LA FCEI

relativement à la

**DEMANDE D'INTÉGRATION DES PROGRAMMES DU FEÉ AU PGEÉ À LA
SUITE DE LA DÉCISION D-2010-116**

Préparé dans le cadre du dossier

R-3790-2012

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 14 juin 2012

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	PE124	3
3.	PE232	5
4.	PE233	7
5.	PE236	8
6.	PE234	9
7.	Conclusion	12

1. Introduction

L'année tarifaire 2012-2013 sera la première année suivant la fin du mécanisme incitatif, lequel est en vigueur jusqu'au 30 septembre 2012. Dans le cadre du dossier R-3693-2009 le Groupe de travail a soumis une proposition de mécanisme incitatif dont l'application débiterait le 1^{er} octobre 2012. Toutefois, aucune décision n'a été rendue à ce jour relativement à ce dossier, ce qui laisse planer de l'incertitude quant au régime réglementaire qui sera applicable pour l'année tarifaire 2012-2013. La FCEI ne peut donc exclure à ce stade-ci que Gaz Métro soit sujet à une réglementation basée sur le coût de service sans partage des excédents ou manques à gagner en fin d'année. Dans cette optique, il devient essentiel pour les clients de s'assurer que les prévisions budgétaires soient aussi précises que possible, incluant les budgets du PGEÉ. C'est essentiellement dans cette optique que la FCEI a analysé la preuve de Gaz Métro dans le présent dossier. Suite à cette analyse, la FCEI présente ses commentaires sur le budget 2012-2013 des programmes PE124, PE232, PE233 et PE236. De plus, la FCEI commente le calendrier d'évaluation du programme PE234.

2. Budget du programme PE124 (Fenêtre Energy Star)

Le programme PE124 vise à encourager le choix des fenêtres et portes-fenêtres à haut rendement énergétique lors des travaux de rénovation. Pour 2012-2013, Gaz Métro prévoit 149 participants nets au programme PE124. Considérant le taux d'opportunisme de 39% pour ce programme, cela correspond à 245 participants au total. La FCEI estime que, considérant les résultats passés et l'information disponible, cette prévision est trop optimiste.

Il est à noter que les budgets antérieurs du FEÉ présentaient le nombre total de participants incluant les opportunistes. Dans le présent dossier, Gaz Métro présente plutôt un nombre de participants nets des opportunistes. La comparaison entre les dossiers doit donc tenir compte de cette différence. Par exemple, le rapport annuel 2011 présente 129 participants pour le programme PE330, mais seulement 79 participants nets. Puisque ce sont bien des participants « bruts » qui participent aux programmes et non des

participants nets, c'est sur cette base que doivent être faites les projections. Cela est d'autant plus vrai que le taux d'opportunistes du programme a été modifié récemment.

Le tableau 1 présente le nombre de participants « bruts » prévu, réel intérimaire (5/7), et réel final pour les années 2008-2009 à 2010-2011 ainsi que les prévisions et projections correspondantes pour 2011-2012 et 2012-2013. Un premier constat qui se dégage de l'analyse de ce tableau est que le nombre de participants « bruts » réel pour les années 2008-2009 à 2010-2011 n'a jamais excédé 214.

Tableau 1 : Historique de participation « brute » au programme PE124

	Nombre de participants (prévu)	Nombre de participants (5/7)	Nombre de participants (final)	Final vs 5/7
	(a)	(b)	(c)	(d=c/b)
2008-2009	300	74	155	2,1x
2009-2010	325	87	214	2,5x
2010-2011	120	58	129	2,2x
2011-2012	175	61	140*	2,3x
Moyenne 2008-2012			160	
2012-2013 (Gaz Métro)	245			

*Projection

Pour l'année 2011-2012, les données intérimaires suggèrent un total de 140 participants pour l'année entière. Cette projection est obtenue sur la base des ratios historiques entre la participation intérimaire et la participation finale de la manière suivante. En 2008-2009, le nombre final de participants pour l'année entière équivalait à 2,1 fois le nombre de participants observés pour les cinq premiers mois de l'année. Ce ratio est de 2,5 en 2009-2010 et de 2,2 en 2010-2011. Pour ces trois années, ce ratio a été en moyenne de 2,3. Si l'on applique ce ratio au nombre de participants observés après 5 mois en 2011-2012, on obtient une projection de 140 participants pour l'ensemble de 2011-2012.

Sur la base des données historiques pour les années 2008-2009 à 2010-2011 et des données projetées pour l'année 2011-2012, le nombre annuel moyen de participants « brut » pour ces années est de 160. La prévision de Gaz Métro, soit 245 participants, représente donc une hausse de 50% par rapport à l'historique du programme.

La FCEI note que Gaz Métro n'a fourni aucune justification spécifique à cette croissance de la participation.. Par ailleurs, aucune tendance ne se dégage des données historiques qui pourraient expliquer une telle croissance de la participation. Ainsi, rien ne semble justifier une projection aussi optimiste.

Considérant ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de retenir pour le programme PE124 une prévision de 160 participants bruts en 2012-2013 avec un budget d'aide financière revu en conséquence à 79 520\$, soit une baisse de 42 245\$ par rapport au budget demandé.

3. Budget du programme PE232 (Nouvelle construction CII)

Le programme PE232 a pour but d'accroître le nombre de nouveaux bâtiments CII qui dépassent d'au moins 25% les normes d'efficacité énergétiques en vigueur. Pour 2012-2013, Gaz Métro prévoit 11 participants nets au programme PE232. Considérant le faible taux d'opportunisme de 3% pour ce programme, le nombre de participants « bruts » est égal au nombre de participants nets. La FCEI estime que, considérant les résultats passés et l'information disponible, cette prévision est trop optimiste.

Tableau 2 : Historique de participation au programme PE232

	Nombre de participants (prévu)	Nombre de participants (5/7)	Nombre de participants (final)	Nombre de participants (7 derniers mois)
	(a)	(b)	(c)	(d=c-b)
2008-2009	2	2	5	3
2009-2010	4	0	6	6
2010-2011	4	2	5	3

2011-2012	6	4	8*	4*
Moyenne 2008-2012			6	
2012-2013 (Gaz Métro)	11			

*Projection

Le tableau 2 présente le nombre de participants « bruts » prévu, réel intérimaire (5/7), et réel final pour les années 2008-2009 à 2010-2011 ainsi que les prévisions et projections correspondantes pour 2011-2012. L'analyse de ce tableau révèle tout d'abord que la participation réelle pour les années 2008-2009 à 2010-2011 est de 5, 6 et 5 participants, respectivement. Pour ce qui est de 2011-2012, les résultats intérimaires présentent 4 participants. La FCEI extrapole à 8 le nombre de participants pour l'ensemble de 2011-2012. Cette extrapolation est obtenue en additionnant les participants enregistrés lors des 5 premiers mois réels de l'année et la moyenne des participants réels enregistrés pour les 7 derniers mois de l'année au cours des années 2008-2009 à 2010-2011.

Sur la base des données historiques pour les années 2008-2009 à 2010-2011 et des données projetées pour l'année 2011-2012, le nombre annuel moyen de participants « bruts » pour ces années est de 6. La prévision de Gaz Métro, soit 11 participants, représente donc une hausse de près de 100% par rapport à l'historique du programme.

Tout comme pour le programme PE124, Gaz Métro n'a fourni aucune justification spécifique à cette croissance de la participation. Par ailleurs, aucune tendance ne se dégage des données historiques qui pourraient expliquer une telle croissance de la participation. Ainsi, rien ne semble justifier une projection de 11 participants.

Considérant que la moyenne des données réelles et extrapolées pour les années 2008-2009 à 2011-2012 est de 6 participants par année et qu'aucune tendance ne se dégage des données historiques de participation, la prévision de 11 participants pour le programme PE232 paraît injustifiée.

Compte tenu de l'historique de participation de ce programme, la FCEI recommande à la Régie de retenir une prévision de 6 participants et de réduire le budget d'aide financière à 508 424\$, soit une réduction de 423 535\$ par rapport au budget demandé.

4. Budget du programme PE233 (Rénovation CII)

Le programme PE233 vise à stimuler les travaux de rénovation éconergique portant sur l'enveloppe des bâtiments. Pour 2012-2013, Gaz Métro prévoit une aide financière de 14 800\$ par participant dans le cadre de ce programme. La FCEI estime que, considérant les résultats passés et l'information disponible, ce montant est trop élevé, et ce, bien qu'il soit inchangé par rapport aux années antérieures.

Le tableau 3 présente l'historique de participation et d'aide financière réelle pour les années 2008-2009 à 2011-2012. L'analyse de ce tableau révèle que l'aide financière moyenne par participant a varié entre 7 360\$ et 11 628\$ sur cette période. L'aide financière octroyée historiquement se situe donc largement en-deçà de l'hypothèse utilisée par Gaz Métro depuis quelques années.

La FCEI calcule que, après prise en compte de l'inflation, l'aide historique moyenne pour le programme PE233 est de 10 361\$ par participant. Ce montant est obtenu en divisant l'aide financière totale augmentée de l'inflation sur la période 2008-2012 par le nombre de participants total sur la même période.

Tableau 3 : Historique de participation et d'aide financière au programme PE233

	Participants bruts	Aide financière (\$)	Aide financière par participant (\$)
	(a)	(b)	(c=b/a)
2008-2009	77	686 610	8 920
2009-2010	95	1 104 624	11 628
2010-2011	93	880 972	9 473
2011-2012 (5/7)	27	198 707	7 360
2008-2012 (\$ de 2013) ^a	292	3 025 509	10 361

a : Une inflation annuelle de 2% est appliquée aux données historiques.

Compte tenu de l'aide financière versée historiquement pour ce programme, la FCEI recommande à la Régie de retenir pour le programme PE233 une aide financière par participant de 10 400\$ et d'établir le budget d'aide financière à 988 000\$ (sur la base de 95 participants bruts), soit une réduction de 418 000\$ par rapport au budget demandé.

5. Budget du programme PE236 (Bonification CII)

Le programme PE236 vise à bonifier l'aide financière des autres programmes du secteur CII lorsque des ménages à faible revenu sont affectés par les mesures implantées. Par exemple, si un immeuble multilocatif (participant) participe au programme PE233, il sera admissible à l'aide financière de base de ce programme et, s'il est occupé par des ménages à faible revenu (participants-bénéficiaires), il sera admissible à une aide financière additionnelle provenant du programme PE236. Cette aide financière additionnelle sera en fonction de la proportion de logements occupés par des ménages à faible revenu.

Pour 2012-2013, Gaz Métro prévoit 40 participants-bénéficiaires pour ce programme et un budget d'aide financière de 369 280\$ pour une aide financière moyenne de 9 232\$ par participant-bénéficiaire. La FCEI estime que l'aide financière moyenne pour ce programme est largement surévaluée. En effet, sur la base d'économies d'énergie réalistes et du niveau d'aide financière par m³ économisés préconisé par Gaz Métro dans le cadre du programme PE236, il paraît impossible d'atteindre un tel niveau d'aide financière par participant-bénéficiaire.

En réponse à une demande de renseignement, Gaz Métro indique prévoir 10 participants MFR, dont 8 au programme PE233 et 2 au programme PE234. Par ailleurs, si l'on se fie aux rapports annuels 2008-2009 à 2011-2012 (5/7) du FEÉ, aucun immeuble multilocatif n'a participé ni au programme PC410, ni au programme PC440 au cours de cette période. Il paraît donc optimiste de prévoir 2 immeubles à logements participants (et a fortiori deux participants MFR) pour ce programme. Quoi qu'il en soit, la FCEI prend pour acquis que les 40 participants-bénéficiaires sont associés soit au programme PE233 (anciennement PC420), soit au programme PE234 (anciennement PC440).

Le tableau de bord des programmes tangibles permet de calculer que les économies unitaires des programmes PE233 et PE234 représentent, dans les deux cas, environ 15% des besoins de chauffages. Ce même tableau révèle que le cas-type du programme PE124 qui s'adresse aux résidences unifamiliales, duplex et triplex présente une consommation pour le chauffage de 2 632 m³ par année (et des économies unitaires de 260 m³). La FCEI prend pour acquis que ce niveau de consommation constitue une borne supérieure au niveau de consommation d'un logement dans un immeuble multilocatif qui pourrait faire l'objet des programmes PE233 et PE234. Sur cette base, la FCEI estime des économies d'au plus 400 m³ par participant-bénéficiaire au programme PE236.

Le montant de bonification octroyé dans le cadre du programme PE236 dépend du programme sous-jacent. Dans le cas du programme PE233, l'aide financière additionnelle provenant du programme PE236 sera de 1\$ par m³ économisé. Pour le programme PE234, l'aide financière additionnelle provenant du programme PE236 sera de 3\$ par m³ économisé.

Considérant qu'il y a 40 participants-bénéficiaires, que les économies par participant-bénéficiaire sont d'au plus 400 m³ et que l'aide financière est d'au plus 3\$ par m³, la FCEI calcule qu'un budget d'aide financière supérieur à 48 000\$ (40x400x3) est invraisemblable. En fait, si on répartit les participants-bénéficiaires entre les programmes PE233 et PE234 au prorata des participants, ce montant chute à 22 400\$. De plus, ce dernier montant demeure basé sur une hypothèse optimiste d'économies par logement et de participation au programme PE236 qui offre les aides financières les plus élevées.

Compte tenu de ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de retenir pour le programme PE236 un budget d'aide financière de 20 000\$, soit une réduction de 349 280\$ par rapport au budget demandé.

6. Évaluation du programme PE234 (Solaire CII)

Le programme PE234 vise à encourager l'installation de systèmes de chauffage solaire de l'air ou de l'eau. Il est offert aux clients depuis l'année tarifaire 2003-2004. À l'époque, il avait été déterminé que l'accès au financement était l'une des barrières les plus

importantes à l'installation de systèmes solaires chez la clientèle CII. Ainsi, l'aide financière prenait la forme de prêts sans intérêts. Par la suite, les participants ont eu le choix entre le prêt sans intérêts et des subventions en fonction des mètres cubes économisés. D'abord à 0,25\$ par m³, la subvention est ensuite passée à 0,40\$ en 2006, puis à 1\$ en 2007 avec un maximum de 100 000\$. En 2008, l'option du prêt sans intérêt est disparue pour ne laisser que la subvention qui est demeurée à 1\$ par m³ jusqu'en 2010 toujours avec un maximum de 100 000\$. En 2010 est toutefois venu s'ajouter une contrainte additionnelle qui limitait l'aide à 50% du coût du projet. En 2011, l'aide est passée à 3\$ par m³ dans la foulée de l'abolition du programme écoÉnergie pour le chauffage renouvelable et afin de réduire la période de retour sur investissement des participants. Le montant maximal de la subvention a été relevé à 300 000\$ ou 75% du coût de la mesure. Ces derniers paramètres sont toujours en vigueur à ce jour et sont proposés par Gaz Métro pour l'exercice 2012-2013. Ainsi, au 30 septembre 2013, le programme aura existé pendant trois années complètes avec des paramètres stables.

Il va sans dire que la hausse des aides financières par m³ depuis 2004 a occasionné une hausse des subventions octroyées. Par exemple, les subventions versées en 2009 et 2010 alors que l'aide financière était de 1\$ par m³ furent d'environ 450 000\$ et 200 000\$ respectivement. En comparaison, les subventions se sont chiffrées à 1,1 M\$ en 2011. Le budget de 2012 est de 1,2 M\$ et le budget 2013 est de 850 000\$. Ainsi, ce programme nécessite des ressources financières considérables depuis 2011 et va vraisemblablement continuer à en requérir pour les années à venir.

À la connaissance de la FCEI, le programme PC440 n'a jamais fait l'objet d'une évaluation. Une évaluation avait bien été prévue en 2009-2010 mais elle fut repoussée en 2010-2011. Suite à la décision de la Régie ordonnant la dissolution du FEÉ, ce dernier a suspendu les évaluations qui étaient prévues en 2010-2011, dont celle du programme PC440. Gaz Métro planifie présentement une évaluation en 2015-2016. Elle estime qu'il serait prématuré d'investir dans une évaluation en 2013-2014 étant donné « les multiples changements à être apportés aux processus et aux marchés visés ».

À titre de changements, Gaz Métro évoque notamment l'intégration du programme aux activités de Gaz Métro et des rencontres éventuelles avec les manufacturiers et/ou distributeurs. Le tout menant potentiellement, selon Gaz Métro, à une participation accrue et à une réduction du coût des équipements. Gaz Métro indique également vouloir « profiter de l'intégration de cette technologie aux mesures promues par le PGEÉ afin de voir s'il n'est possible de présenter une rentabilité de programme positive. »

La FCEI doute que les changements invoqués par Gaz Métro puissent modifier de façon importante le programme ou ses résultats. Avec égard, la FCEI ne croit pas que des discussions avec les manufacturiers et/ou distributeurs puissent avoir un impact notable sur le coût des équipements. Selon toute vraisemblance, ces acteurs agissent dans un marché qu'ils connaissent et leurs prix sont d'ores et déjà établis sur la base de toute l'information utile. Aussi, considérant que les coûts de gestion du programme sont minimales en comparaison des aides financières, la FCEI voit mal comment une participation accrue pourrait changer de façon drastique le niveau de rentabilité du programme. Enfin et surtout, la FCEI constate que les paramètres d'aide financière demeureront strictement les mêmes à la suite de son intégration au PGEÉ.

La FCEI est d'avis qu'une évaluation de programme vise plus que la simple évaluation des impacts dans une perspective de poursuite ou d'interruption du programme. S'il s'avérait que la poursuite du programme soit recommandée, une analyse exhaustive et rigoureuse de l'expérience acquise au cours de 9 dernières années par le biais d'une évaluation contribuerait très certainement à améliorer la compréhension du marché, à offrir un programme mieux calibré et mieux adapté aux besoins du marché et à améliorer la gestion du programme et la collecte d'information, et ce, avant que ne soit engagés des montants considérables d'aide financière. La FCEI estime que de se priver de cette information serait une erreur. Cela est d'autant plus vrai que le coût de cette évaluation serait vraisemblablement très faible en comparaison des sommes qui seront engagées dans ce programme au cours de 4 prochaines années, sommes qui pourraient avoisiner les 4 M\$.

La FCEI estime qu'il n'y a pas lieu d'attendre l'année 2015-2016 avant de procéder à l'évaluation du programme PE234. Elle recommande une évaluation dès 2012-2013 ou au plus tard en 2013-2014.

7. Conclusion

La FCEI estime que le budget d'aide financière demandé par Gaz Métro pour les programmes PE124, PE232, PE233 et PE236 est trop élevé. Elle recommande des réductions des budgets respectifs de ces programmes de 42 245\$, 423 535\$, 418 000\$ et 349 280\$. Globalement, la FCEI recommande donc une réduction de 1 233 060\$ du budget total d'aide financière, ce qui le ferait passer de 3 606 857\$ à 2 373 797\$.

La FCEI recommande également que le programme PE234 fasse l'objet d'une évaluation formelle aussitôt que possible.