

Régie de l'énergie

Dossier R-3790-2012

Demande relative aux programmes
du Fonds en efficacité énergétique (FEÉ) de Gaz Métro

Mémoire de l'Union des consommateurs (UC)

préparé par M. Jean-François Blain, analyste externe

le 14 juin 2012

Table des matières

Introduction	3
Offre de programmes.....	5
Marché résidentiel	
Ménages à faible revenu et à budget modeste	7
Utilisateurs non clients	8
Conclusions et recommandations	10

Introduction

La présente demande de Gaz Métro (le Distributeur) concerne le maintien, l'abandon ou la modification, en date du 1^{er} octobre 2012, des programmes actuels du Fonds d'efficacité énergétique (FEÉ) et leur intégration, le cas échéant, au Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) du Distributeur.

Cette demande fait suite à la décision D-2010-116 de la Régie de l'énergie (la Régie) concluant l'évaluation du mécanisme incitatif de Gaz Métro effectuée en phase 1 du dossier R-3693-2009. Aux paragraphes 113 et 114 de cette décision, la Régie (113) indiquait *que le maintien des activités du FEÉ ne devait pas faire l'objet de négociations dans le cadre du renouvellement du mécanisme incitatif* (R-3693 phase 2) et elle demandait au Groupe de travail (114) de lui soumettre (...) *un plan d'action prévoyant la dissolution du FEÉ et (contenant notamment) une proposition relative au transfert de certains programmes au PGEÉ.*

Pour les raisons et circonstances indiquées aux paragraphes 6 à 13 de la requête de Gaz Métro dans le présent dossier, considérant que le Distributeur avait besoin de temps pour compléter une évaluation des programmes du FEÉ et de leur potentiel d'intégration au PGEÉ, les membres du Groupe de travail pour le renouvellement du mécanisme incitatif ont convenu de laisser à Gaz Métro la possibilité de soumettre une proposition à cet effet.

Bien qu'elle découle des dispositions convenues dans l'Entente visant le renouvellement du mécanisme incitatif, la présente demande est introduite alors que la Régie poursuit son délibéré concernant la demande d'approbation relative à cette Entente.

Certains des principaux éléments de la proposition de Gaz Métro – à savoir l'abolition des programmes MFR et socio communautaires et leur remplacement par les volets *Bonification* aux secteurs résidentiel et CII – concernent très directement les intérêts des clientèles représentées par l'Union des consommateurs (UC). Ces éléments découlent et

tiennent compte, en partie, des représentations faites par UC dans le cadre des derniers dossiers tarifaires, des processus d'entente négociée et du renouvellement du mécanisme incitatif.

L'Union des consommateurs a notamment traité à diverses occasions des problématiques suivantes :

- la faible participation chronique des ménages à faible revenu aux programmes du FEÉ, particulièrement au secteur privé;
- la limitation des résultats du FEÉ au secteur socio communautaire à un certain nombre de collaborations O.S.B.L. et organismes municipaux ;
- la nécessité d'étendre les seuils de revenus d'admissibilité aux programmes pour inclure les ménages à budget modeste;
- l'importance relative des utilisateurs de gaz naturel non clients (plus de 230 000 ménages locataires) et la nécessité d'élaborer des programmes permettant à ces utilisateurs, payeurs indirects, de participer au partage des incitatifs (ou des bénéfices).

La proposition de Gaz Métro constitue une amorce de résolution de plusieurs de ces problématiques. Elle s'inscrit notamment dans la foulée des constats relatifs aux piètres résultats des programmes d'efficacité énergétique destinés aux clientèles les plus défavorisées. Elle marque également le début d'une nouvelle période, suite à la dissolution du FEÉ ordonnée par la Régie, et elle introduit une nouvelle approche pour ce segment du marché résidentiel.

UC soumet donc son analyse et ses observations sur les principaux aspects de cette demande qui touchent directement les intérêts des clientèles qu'elle représente. Ces commentaires couvriront :

- l'offre de programmes proposée par Gaz Métro, via son PGEÉ, en remplacement de ceux du FEÉ maintenus, abandonnés ou modifiés;
- l'intérêt de la proposition de Gaz Métro pour les clients résidentiels, ceux à faible revenu ou à budget modeste notamment;
- l'intérêt de la proposition de Gaz Métro pour les utilisateurs non clients (ménages locataires).

Offre de programmes

Les résultats de l'évaluation des programmes du FEÉ effectuée par Gaz Métro l'amènent à modifier ceux-ci tel que résumé en réponse à la question 2.2 de la DDR No 1 de la Régie (pièce B-0016, page 4) :

« (...) des 10 programmes actuels du FEÉ, Gaz Métro propose le maintien de trois programmes (*PE124 Fenêtre EnergyStar*, *PE232 Nouvelle construction* et *PE233 Rénovation*), deux sous forme de projet pilote (*PE125 RCED* et *PE234 Solaire*) et la mise sur pied des deux programmes de bonification MFR (*PE126* et *PE236*). Le processus d'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ résultera donc en une offre globale simplifiée de sept programmes. »

En ce qui concerne les programmes du FEÉ destinés au secteur résidentiel et aux clientèles à faible revenu et socio communautaire, Gaz Métro demande donc à la Régie :

- de transférer l'ensemble des programmes du FEÉ destinés au marché résidentiel au sein du PGEÉ, le programme PR 340 étant transformé en projet-pilote;
- d'abolir les programmes spécifiques du FEÉ (PFR 160, PS 120, PS 150 et PS 151) destinés au marché socio communautaire et aux MFR;
- de créer le programme *P126 Bonification Résidentielle* pour les besoins des MFR participant aux programmes du marché résidentiel et de créer le programme *P236 Bonification CII* visant à couvrir les besoins des MFR qui habitent dans des immeubles multilocatifs et pour la clientèle sociocommunautaire.

Gaz Métro demande par ailleurs à la Régie d'autoriser le transfert au PGEÉ des programmes du FEÉ destinés au marché CII, sous réserve de l'intégration du programme PC 460 au programme PE 208, du regroupement des aides financières prévues aux programmes PE 207 et PC 410 et de la conversion en projet pilote du programme PC 440.

Pour l'ensemble des activités d'intégration et de livraison des programmes du FEÉ intégrés au PGEÉ, Gaz Métro demande à la Régie d'autoriser un budget de 4,1 M\$ pour l'année tarifaire 2012-2013.

En réponse à la question 2.2 de la DDR No 1 de UC (pièce B-0023, page 3), Gaz Métro fait valoir notamment que sa proposition d'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ permettra de livrer les programmes pour un moindre coût / m³ économisé, vise un objectif de participants nets plus élevé et permettra de rejoindre les ménages à faible revenu qui sont des utilisateurs non clients (locataires payant le coût du chauffage à même le loyer), ce que les programmes actuels du FEÉ ne permettraient pas.

Par ailleurs, en réponse aux questions 1.1 et 1.2 de la DDR No 1 de la Régie (pièce B-0016), de même qu'aux questions 3, 4 et 5 de la DDR No 1 de UC (pièce B-0023), Gaz Métro démontre que les coûts administratifs associés à la livraison des programmes du FEÉ seront réduits suite à leur intégration au PGEÉ, telle que proposée.

Pour l'ensemble de ces raisons, UC considère que, sous réserve de certaines conclusions plus spécifiques énoncées subséquemment, la proposition d'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ telle que soumise poursuit de bons objectifs et constitue une amélioration significative par rapport à la situation actuelle.

Marché résidentiel Ménages à faible revenu et à budget modeste

Par l'introduction des programmes *Bonification MFR* des secteurs résidentiel et CII, la proposition de Gaz Métro a pour effet de transformer les modalités de livraison de l'ensemble des programmes résidentiels de telle sorte qu'ils soient rendus accessibles à l'ensemble des ménages utilisateurs de gaz naturel, qu'ils soient clients ou pas du Distributeur. En réponse à la question 13 de la DDR No 1 de UC (B-0023),

« Gaz Métro confirme que les programmes de bonification visent les MFR, peu importe qu'ils soient propriétaires ou locataires (qu'ils soient clients de Gaz Métro ou non). »

(nous soulignons)

Les enjeux relatifs aux utilisateurs non clients (ménages locataires) seront abordés dans la section suivante.

Pour ce qui est des clients résidentiels de Gaz Métro, la proposition soumise constitue une amélioration sous deux de ses principaux aspects. D'abord, en introduisant un programme de *Bonification MFR* applicable à l'ensemble des programmes résidentiels, Gaz Métro offre un nouvel incitatif susceptible de faire augmenter la participation des ménages à faible revenu sur le secteur privé aux activités en efficacité énergétique, qu'il s'agisse de clients propriétaires ou locataires. De plus, en introduisant un seuil de revenu d'admissibilité aux programmes de *Bonification MFR* basé sur le seuil de faible revenu de Statistique Canada bonifié de 15 %, Gaz Métro étend l'éligibilité à une contribution financière bonifiée aux ménages à budget modeste, un segment de la clientèle résidentielle jusqu'à présent négligé.

Par ailleurs, bien que la question de l'adéquation entre la valeur des contributions tarifaires consacrées à l'efficacité énergétique par ces clientèles et leur participation aux économies d'énergie demeure entière, le problème du partage des bénéfices (ou des incitatifs) ne se pose pas pour chaque participant, les problématiques des incitatifs partagés concernant plus spécifiquement les utilisateurs non clients.

UC se déclare donc satisfaite et favorable aux modifications proposées par Gaz Métro pour la livraison des programmes destinés aux clients du marché résidentiel.

Utilisateurs non clients

La situation des utilisateurs de gaz naturel non clients (plus de 230 000 ménages locataires payant leurs coûts de chauffage à même le loyer) est abordée pour une première fois par Gaz Métro par le biais de son programme de *Bonification MFR* des programmes du secteur CII.

UC tient à souligner qu'il s'agit là d'une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle et une initiative louable du Distributeur pour venir en aide à ces ménages particulièrement vulnérables qui payent les coûts du gaz naturel à même leur loyer.

Cependant, les modalités proposées pour assurer un juste partage des bénéfices entre les propriétaires d'immeubles multilocatifs et leurs locataires nous semblent nettement insuffisantes pour atteindre les objectifs visés. Tel que décrit ci-dessous, des modalités plus précises et contraignantes doivent être élaborées et mises en œuvre pour assurer un tel partage selon des critères définis. L'élaboration de tels critères ne devrait par ailleurs pas empêcher Gaz Métro d'offrir le programme *Bonification MFR* au marché CII dès 2012-2013, puisque leur mise en œuvre subséquente ne constitue qu'une amélioration des ses modalités d'application dont pourront bénéficier les participants au cours des années suivantes.

Les réponses fournies par Gaz Métro aux questions 4.1 et 4.2 de la DDR No 1 de la Régie (pièce B-0016, pages 7 et 8) nous amènent à conclure que :

- 1) la nature des obligations relatives à l'ajustement des loyers pour les propriétaires d'immeubles multilocatifs ayant participé à des programmes d'efficacité énergétique de Gaz Métro ne créent aucune contrainte additionnelle qui ne soit déjà prévue dans la Loi sur la Régie du logement et ce, tant dans le cas de l'ensemble des programmes du PGEÉ que du programme *Bonification MFR* du marché CII;
- 2) les modalités prévues par Gaz Métro ne couvrent que la détermination du montant de la contribution à verser à un propriétaire d'immeuble multilocatif en proportion du nombre de ménages MFR occupant un immeuble mais ne couvrent aucunement la détermination du partage des économies d'énergie entre le propriétaire et ses locataires.

Or, l'intérêt du programme *Bonification MFR* destiné au marché CII repose essentiellement sur la possibilité qu'en améliorant l'offre de programme destinés aux ménages locataires (utilisateurs non clients) Gaz Métro contribue indirectement, par une réduction des coûts énergétiques, à maintenir une offre de logements à loyers abordables pour les ménages à faible revenu et à budget modeste.

Malheureusement, en absence de telles modalités déterminant le partage des économies d'énergie entre les propriétaires et les locataires et en absence d'obligations formelles imposées aux propriétaires pour assurer un suivi des loyers, l'atteinte d'un tel objectif est, sinon compromise, à toutes fins pratiques impossible à vérifier et à valider.

En conséquence, UC recommande à la Régie

- 1) d'autoriser Gaz Métro à démarrer programme *Bonification MFR* pour le marché CII dès l'année 2012-2013
- 2) d'ordonner à Gaz Métro d'élaborer une définition des obligations des propriétaires en matière de suivi des loyers ainsi que des critères de partage des bénéfices associés aux mesures d'efficacité énergétique entre les propriétaires et les locataires et de soumettre une telle proposition lors du dépôt de sa demande tarifaire 2013-2014.

Conclusions et recommandations

UC considère que, sous réserve de certaines conclusions plus spécifiques, la proposition d'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ telle que soumise poursuit de bons objectifs et constitue une amélioration significative par rapport à la situation actuelle.

UC recommande donc à la Régie d'approuver la présente demande de Gaz Métro sous réserve des commentaires plus spécifiques concernant le programme de *Bonification MFR* destiné au marché CII.

UC se déclare donc satisfaite et favorable aux modifications proposées par Gaz Métro pour la livraison des programmes destinés aux clients du marché résidentiel.

UC recommande à la Régie d'approuver les modifications proposées par Gaz Métro pour la livraison des programmes destinés aux clients du marché résidentiel.

UC constate qu'en absence de modalités déterminant le partage des économies d'énergie entre les propriétaires et les locataires et en absence d'obligations formelles imposées aux propriétaires pour assurer un suivi des loyers, l'atteinte d'un objectif de juste partage des bénéfices entre les propriétaires d'immeubles multilocatifs et leurs locataires est, sinon compromise, à toutes fins pratiques impossible à vérifier et à valider.

En conséquence, UC recommande à la Régie

- 1) d'autoriser Gaz Métro à démarrer le programme *Bonification MFR* pour le marché CII dès l'année 2012-2013;**
- 2) d'ordonner à Gaz Métro d'élaborer une définition des obligations des propriétaires en matière de suivi des loyers ainsi que des critères de partage des bénéfices associés aux mesures d'efficacité énergétique entre les propriétaires et les locataires et de soumettre une telle proposition lors du dépôt de sa demande tarifaire 2013-2014.**