

**C A N A D A**

**Province de Québec**

**Dossier R-3790-2012**

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE  
GAZ MÉTRO (GM),  
Demanderesse**

**-et-**

**UNION DES CONSOMMATEURS  
(UC),  
Intervenante**

---

**DEMANDE RELATIVE AUX PROGRAMMES  
DU FONDS EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE**

**Argumentation de l'Union des consommateurs (UC)**

**CONTEXTE**

Le fond d'efficacité énergétique (FEÉ) a été mis en place dans le cadre de l'adoption du mécanisme incitatif favorisant la performance de Gaz Métro.<sup>1</sup>

Le Mécanisme approuvé par la décision D-2007-047 devait être évalué avant son renouvellement après une période de 3 ans. Cette évaluation a été effectuée par un Groupe de travail désigné à cette fin dans la phase 1 du dossier R-3693-2009.

Dans sa décision D-2010-116 concluant la phase 1 du dossier R-3693-2009, la Régie rappelait d'abord le rôle et la mission du FEÉ :

- (101) Le Groupe de travail constate que, depuis l'instauration du Mécanisme, Gaz Métro a atteint ou dépassé ses objectifs en matière d'efficacité énergétique. Pour ce faire, elle dispose de deux outils principaux : le PGEÉ et le FEÉ<sup>2</sup>.
- (102) Le Groupe de travail rappelle que le FEÉ a pour mandat de réaliser, auprès des clients de Gaz Métro, des programmes et des activités en efficacité énergétique qui :
- sont complémentaires au champ d'action du PGEÉ;
  - touchent l'enveloppe des bâtiments et les technologies moins connues;
  - présentent un aspect novateur pour permettre l'expérimentation de programmes qui ne se feraient pas autrement;

---

<sup>1</sup> Dossier R-3425-99 ;

<sup>2</sup> *Ibid.*, page 35.

<sup>3</sup> Page 35.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, pages 43 et 44. Le dossier R-3790-2012

- s'adressent en partie au marché résidentiel et en partie au marché affaires, en proportion des contributions respectives de ces deux marchés;
- visent, sans exclure aucun projet, prioritairement les clients résidentiels à faible revenu ou les organismes à vocation communautaire ou sociale pour le marché résidentiel.

Suite à son évaluation du FEÉ, la Régie retenait les conclusions suivantes:

- (112) Compte tenu de l'ensemble de ces constats, la Régie doute de la pertinence de maintenir le FEÉ parmi les volets d'intervention en matière d'efficacité énergétique du Mécanisme. Le risque de double emploi avec l'AEÉ, l'ampleur et la croissance du fonds résiduel, ainsi que le niveau des dépenses d'exploitation du FEÉ sont préoccupants pour la Régie.
- (113) **En conséquence, le maintien des activités du FEÉ ne devrait pas faire l'objet de négociation dans le cadre du prochain mécanisme incitatif.**
- (114) **La Régie demande au Groupe de travail de soumettre, à la fin du Mécanisme et dans le cadre du dossier tarifaire 2012, un plan d'action prévoyant la dissolution du FEÉ. Ce plan d'action doit, notamment, inclure une proposition de règles applicables à la réallocation des sommes cumulées aux clients ayant contribué au FEÉ et, le cas échéant, une proposition relative au transfert de certains programmes au PGEÉ.**

La présente demande de GM découle de cette décision de la Régie.

UC souligne également que dans la décision D-2012-76, page 54

- (233) Dans la décision D-2010-116, la Régie a exclu le maintien des activités du FEÉ des négociations relatives au Mécanisme incitatif<sup>3</sup>.
- (234) La Régie demandait également que le Groupe de travail soumette, à la fin du Mécanisme en cours et dans le cadre du dossier tarifaire 2012, un plan d'action prévoyant la dissolution du FEÉ. Ce plan d'action devait, notamment, inclure une proposition de règles applicables à la réallocation des sommes cumulées aux clients ayant contribué au FEÉ et, le cas échéant, une proposition relative au transfert de certains programmes au PGEÉ<sup>4</sup>.
- (235) **La Régie prend note que les programmes et activités du FEÉ seront évalués, puis lui seront présentés dans un dossier préalable au dossier tarifaire 2013, afin d'obtenir l'approbation pour le transfert de programmes au PGEÉ<sup>5</sup>.**
- (236) En ce qui a trait à la réallocation du solde du FEÉ aux clients y ayant contribué, **la Régie constitue tout d'abord une réserve de 750 000 \$ permettant d'assumer les dépenses requises durant l'année tarifaire 2013, afin de compléter la fermeture du FEÉ et de finaliser les dossiers engagés avant le 30 septembre 2012.**

<sup>3</sup> Page 35.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, pages 43 et 44. Le dossier R-3790-2012 déposé par Gaz Métro le 3 avril 2012, soit après la prise en délibéré du présent dossier, traite de ce sujet.

(237) La Régie reconnaît, tout comme le Groupe de travail, que le solde du FEÉ appartient en totalité aux groupes de clients qui y ont contribué, à savoir les clients des tarifs D<sub>1</sub> et D<sub>3</sub>. Ainsi, le solde du FEÉ en date du 30 septembre 2012, moins la réserve de 750 000 \$ prévue, sera réparti entre ces clientèles<sup>6</sup>.

Page 47 :

(198) Le Groupe de travail propose également d'inclure au CASS une aide additionnelle aux ménages à faible revenu pour l'encouragement à l'implantation de mesures d'efficacité énergétique disponibles par les programmes du PGEÉ de Gaz Métro. L'aide serait accessible par l'entremise des organismes du milieu, dont les coûts d'opération seraient compensés par le CASS<sup>7</sup>.

(199) La Régie reconnaît le bien-fondé d'un outil permettant à Gaz Métro d'alléger les frais de recouvrement des ménages à faible revenu et d'éviter à ces derniers de tomber en difficulté de paiement. Cependant, il importe que les aspects opérationnels d'un tel outil soient précisés, qu'il s'agisse de son budget annuel et total, de son contenu ou de ses paramètres d'application. La proposition du Groupe de travail apparaît incomplète selon la Régie et ne peut donc être retenue telle quelle.

(200) La Régie considère également que le dossier du Mécanisme incitatif n'est pas le forum adéquat pour traiter de cet élément. En effet, le dossier tarifaire serait plus approprié, tenant compte, notamment, des liens et des références communes entre le CASS et le PGEÉ. Il importe à la Régie d'éviter les double-emplois entre ces deux outils.

(201) La Régie invite donc le distributeur, s'il le souhaite, à présenter, dans le cadre d'un prochain dossier tarifaire une proposition semblable au CASS, dont les modalités seraient clairement définies.

UC représente et défend les intérêts des clients résidentiels tout en privilégiant les ménages à faible et modeste revenu. Dans le cadre du présent dossier UC a confié à l'analyste Jean-François Blain le mandat d'étudier la présente demande et de lui présenter ses recommandations. UC a déposé comme sa preuve le rapport d'analyse de M. Blain.

## **INTRODUCTION**

Dans sa décision D-2012-053, la Régie a autorisé « *le transfert au PGEÉ de tous les programmes et activités actuels du FEÉ s'adressant au secteur résidentiel et commercial, industriel et institutionnel (CII)* »<sup>8</sup>.

Ce transfert a toutefois été autorisé sous réserve qu'il n'y ait pas de modifications aux programmes et activités présentement autorisés<sup>9</sup>. La Régie indique qu'elle verra à l'ajustement des budgets, le cas échéant lors de la décision finale à intervenir dans le cadre du présent dossier.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, page 44.

<sup>7</sup> Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, pages 26 et 27.

<sup>8</sup> D-2012-053 page 5 paragraphe 6 ;

<sup>9</sup> D-2012-053 page 5 paragraphe 6 ;

<sup>10</sup> D-2012-053 page 5 paragraphe 6 ;

Pour fin de l'étude du présent dossier, la Régie a retenu les enjeux suivants :

- Nouvelle approche proposée pour couvrir les besoins des ménages à faible revenu (MFR) et du marché socio communautaire ;
- Modifications aux programmes actuels du FEÉ s'adressant aux marchés résidentiel et CII.
- Ouverture des programmes du FEÉ s'adressant au marché CII aux clients du marché VGE ;
- Budget proposé et allocation des coûts dans les tarifs ;

UC s'est penché principalement sur les enjeux qui touchent directement la clientèle dont elle représente les intérêts. Ces enjeux feront donc l'objet de la présente argumentation soit :

- 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).

UC a également pris connaissance des preuves soumises par divers intervenants et soumettra ses commentaires sur certaines des propositions qu'elles contiennent.

Enfin, UC a examiné les réponses produites par Gaz Métro aux trois séries de DDR soumises par la Régie ainsi que les tableaux relatifs aux prévisions de budgets, de participants et d'économies d'énergie pour les années 2012-2013 à 2014-2015 présentés dans Gaz Métro 1 doc 2 (pièce B-0006)

## **OFFRE DE PROGRAMMES**

Tel que mentionné en introduction dans le mémoire de UC, l'intervenante a 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 avec des 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 bénéfiques).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Pièce C-UC- Mémoire de UC, page 4 ;

Bien que la proposition de GM ne règlera que très partiellement les problématiques mentionnées ci-dessus, UC constate qu'elle « constitue une amorce de résolution de plusieurs de ces problématiques »<sup>12</sup>.

En effet l'offre de programmes proposée par GM, constitue une nouvelle approche susceptible d'améliorer les résultats nettement insuffisants des programmes d'EE destinés aux clientèles FR offerts par le FEÉ.

GM a donc demandé à la Régie :

- de transférer au sein du PGEÉ les programmes PR 330 et PR 340 du FEÉ destinés au marché résidentiel, 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 PE126 Bonification Résidentielle pour les besoins des MFR participant aux programmes du marché résidentiel et de créer le programme PE236 Bonification CII visant à couvrir les besoins des MFR qui habitent dans des immeubles multilocatifs et pour la clientèle sociocommunautaire.<sup>13</sup>

Pour les motifs plus amplement énoncés dans son mémoire, UC soumet que la proposition d'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ, telle que soumise par Gaz Métro, poursuit de bons objectifs et constitue une amélioration significative par rapport à la situation actuelle.

Cependant, compte tenu des diverses modalités d'application devant être mieux définies, UC conclut que cette proposition de Gaz Métro ne devrait être approuvée par la Régie que si des garanties de suivi adéquates sont assurées ou, à défaut, ne devrait être approuvée que partiellement.

## **LES UTILISATEURS DE GAZ NATUREL**

Tel que UC l'a déjà souligné lors de ses interventions récentes devant la Régie de l'énergie<sup>14</sup>, les termes « utilisateurs-payeurs » et « utilisateurs-non payeurs » (encore utilisés à tort et à travers par le Distributeur et la plupart des intervenants) projettent une fausse image, tout à fait inappropriée, du statut des usagers desservis par Gaz Métro. Tous les utilisateurs de gaz naturel – les usagers finaux – payent pour l'énergie qu'ils consomment, que ce soit directement (dans le cas des clients) ou indirectement (dans le cas des locataires qui payent à même leur loyer le coût de l'énergie destinée à leur(s) usage(s)). L'expression « utilisateur- non payeur » est une vision de l'esprit qui ne correspond à la réalité d'aucun usager final. Tous les usagers finaux de gaz naturel sont des utilisateurs payeurs.

---

<sup>12</sup> Pièce C-UC- Mémoire de UC, page 4 ;

<sup>13</sup> R-3790-2012, pièce B-009, page 3, paragraphe 17 à 20 ;

<sup>14</sup> Voir notamment les présentations de UC en conclusion des audiences des dossiers R-3693-2009 phase 2 et R-3752-2011 phase 2.

## **Le marché de distribution de Gaz Métro**

Dans ses activités de distribution, Gaz Métro dessert environ 410 000 utilisateurs de gaz naturel dont 180 000 utilisateurs-clients et 230 000 utilisateurs non-clients (ménages locataires). Parmi les 180 000 utilisateurs clients, environ 150 000 sont des clients résidentiels. La quasi-totalité des 230 000 utilisateurs non-clients sont des ménages locataires du secteur résidentiel qui payent à même leur loyer le coût du gaz naturel qu'ils utilisent.

Un certain nombre de clients du marché CII de Gaz Métro, propriétaires d'immeubles multi locatifs dans le secteur résidentiel, sont des clients non utilisateurs en ce sens que le coût du gaz naturel associé à leur compte-client est récupéré auprès de leurs locataires – qui sont les véritables payeurs à titre d'usagers finaux. Il importe donc de s'assurer que ces clients, propriétaires immobiliers, ne récupèrent auprès de leurs locataires que le coût du gaz naturel qui leur est facturé et rien de plus. Il importe également de s'assurer que ces propriétaires immobiliers, lorsqu'ils bénéficient d'aides financières pour des programmes en efficacité énergétique – payées par les tarifs de l'ensemble des usagers – soient tenus de les refléter dans les ajustements subséquents des loyers de leurs locataires. À défaut, ces aides financières constitueraient des subventions directes susceptibles d'être récupérées en double auprès des locataires.

Il y a donc une exigence reliée à la détermination des loyers de manière qu'ils reflètent 1) la juste valeur de l'énergie consommée et 2) (le cas échéant) un ajustement relatif à toute aide financière reçue dans le cadre d'une participation à un programme en efficacité énergétique. Dans le cas du remplacement d'une chaudière centrale bénéficiant d'une aide financière, par exemple, la détermination de la juste valeur de l'énergie consommée pose une exigence additionnelle : la prise en compte des économies d'énergie réalisées dans l'ajustement subséquent des loyers.

Puisque les ménages locataires contribuent au financement des programmes en efficacité énergétique en payant, à même leur loyer, le gaz naturel qu'ils consomment, cet enjeu relatif au principe d'équité entre les propriétaires d'immeubles multi-locatifs et leurs locataires (utilisateurs non clients), ne peut pas être ignoré. Dans le cas présent, négliger l'encadrement réglementaire et la résolution de cette problématique aurait pour conséquence que les 230 000 ménages locataires qui contribuent au financement des programmes en efficacité énergétique ne seraient pas assurés de la possibilité d'une participation aux bénéfices de ces programmes.

## **MARCHÉ RÉSIDENTIEL, MFR ET MBM**

### **Assurer la participation des MFR aux bénéfices des programmes en EÉ.**

L'un des principaux défis de l'offre de programmes en efficacité énergétique dans le secteur résidentiel consiste à assurer une participation des ménages à faible revenu (MFR) ou à budget modeste (MBM) proportionnelle à leur poids relatif dans l'ensemble des usagers. En effet, même dans le cas où un distributeur offre des aides financières significatives pour stimuler et supporter la participation à ses programmes en efficacité énergétique, les capacités budgétaires de ces ménages sont généralement trop limitées pour combler la partie résiduelle de l'investissement requis initialement.

Notamment, ces barrières économiques exigent parfois que l'aide financière de certains programmes couvre la majeure partie, voire le coût complet des mesures en efficacité énergétique.

De façon générale, l'offre de programmes destinés à ces clientèles doit résoudre l'une et l'autre des problématiques suivantes :

- concevoir des programmes qui tiennent compte des besoins et des caractéristiques particulières de ces clientèles ;
- concevoir des modalités d'aide financière adaptées à la capacité budgétaire, souvent très limitée voire inexistante, de participer au financement des mesures, ne serait-ce que pour la part résiduelle de l'investissement initial;
- déployer les programmes et les mesures d'aide financière destinés à ces clientèles de manière judicieuse et efficace.

### **Offrir des programmes et/ou des modalités d'aide financière définis en fonction des besoins des MFR.**

Concernant l'élaboration de programmes tenant compte des besoins et des caractéristiques particulières des MFR, UC note que Gaz Métro a choisi d'abolir les programmes du FEÉ qui étaient destinés au secteur socio communautaire et aux MFR et de miser plutôt sur l'introduction de modalités d'aide financière bonifiée destinées à ces clientèles – les programmes *Bonification résidentielle* et *Bonification CII*.

Cette approche comporte des avantages mais également des contraintes et des exigences additionnelles.

Parmi ses avantages, notons que, en autant que les modalités d'aide financière soient adéquates, elle permettrait aux MFR de participer à tous les programmes offerts à la clientèle résidentielle. Elle est également susceptible de rendre possible une participation des utilisateurs non-clients (les ménages locataires) aux bénéfices des programmes en efficacité énergétique. Enfin, bien que UC reconnaisse l'importance et la pertinence de programmes en EÉ spécifiquement conçus et destinés aux MFR, l'approche préconisée par Gaz Métro évite de confiner la participation des MFR à des programmes dont le potentiel d'économie d'énergie est souvent très limité. A cet égard, le balisage des « best practices » effectué par OC identifie de nombreuses initiatives et modalités de déploiement en EÉ destinées aux MFR dont Gaz Métro pourrait s'inspirer pour compléter et améliorer son offre de programmes à ces clientèles.

Par ailleurs, le succès ou l'échec éventuel(s) de la nouvelle approche préconisée par Gaz Métro dépend largement de deux facteurs principaux, à savoir :

- l'élaboration d'un plan d'implantation adéquat, de qualité et réaliste ;
- l'existence de modalités de suivi des résultats qui garantissent une participation effective des MFR aux bénéfices des programmes en EÉ, en particulier dans le cas des 230 000 ménages utilisateurs non-clients.  
(nous soulignons)

Concernant l'élaboration d'un plan d'implantation adéquat et réaliste, UC note d'abord que, depuis la fin du PEN de la phase 2 du dossier R-3693-2009, Gaz Métro a disposé d'un délai de plus d'un an pour évaluer les programmes du FEÉ et leur potentiel d'intégration au PGEÉ et pour élaborer un plan d'implantation de sa proposition dans le présent dossier. Or, UC constate que certains aspects de sa proposition sont encore largement déficients, notamment les modalités d'implantation et de suivi des résultats de ses programmes *Bonification résidentielle* et *Bonification CII*.

Ainsi, UC s'étonne de l'argument soulevé par Gaz Métro dans son argumentation en réplique à l'une des conclusions de OC :

« OC demande que Gaz Métro mette sur pied un plan d'implantation des programmes Bonification avant la cause tarifaire 2013. Gaz Métro soumet d'abord que cette échéance est irréaliste.

Ensuite, Gaz Métro croit que les prochaines années doivent permettre aux nouveaux programmes de prendre leur envol et d'évoluer dans le marché et ce, avant que ne soit mis en place un plan d'implantation de la nature de celui suggéré par OC et qui nécessiterait une expertise qui ne sera disponible qu'après le déploiement des programmes *Bonification*. »<sup>15</sup>

(nous soulignons)

Pour sa part, UC considère plutôt inconcevable que l'élaboration d'un plan d'implantation de nouveaux programmes destinés à être financés par les tarifs des usagers puisse découler de leur mise en oeuvre plutôt que de la précéder, *a fortiori* en absence de mesures suffisantes pour assurer un suivi précis et concluant de leurs résultats.

UC n'est d'ailleurs pas le seul intervenant à avoir souligné l'importance des mesures relatives au suivi des résultats des programmes *Bonification résidentielle* et *Bonification CII* et à avoir demandé à la Régie d'imposer des exigences minimales à Gaz Métro à cet effet. UC est donc également surpris de la désinvolture avec laquelle le Distributeur a disposé, notamment, des demandes du ROÉÉ à ce sujet, tout autant que du fait que Gaz Métro n'ait pas jugé utile de bonifier sa proposition en tenant compte des DDR et des propositions des intervenants et de la Régie en cours de dossier.

« Le ROÉÉ demande à la Régie d'ordonner à Gaz Métro de fournir, dans le cadre de ses rapports annuels, des informations concernant les MFR (estimation des économies d'énergie, nombre de participants MFR propriétaire et MFR locataire, nombre de participant utilisateur payeur et utilisateur non payeur). À cet égard, Gaz Métro souligne que plusieurs de ces informations seront obtenues lors de l'évaluation des programmes. De plus, certaines de ces informations sont difficiles à obtenir (statut d'utilisateur payeur / utilisateur non payeur), voire impossible à obtenir (estimation des économies d'énergie). Également, Gaz Métro est d'avis qu'en multipliant les informations à recueillir auprès des participants, on complique sensiblement le processus, ce qui peut nuire à l'adhésion de participants aux programmes. »<sup>16</sup>

(nous soulignons)

---

<sup>15</sup> Pièce B-0034, Argumentation de Gaz Métro, page 5 ;

<sup>16</sup> Pièce B-0034, Argumentation de Gaz Métro, page 6 ;



Si de telles informations étaient effectivement « difficiles voire impossibles à obtenir », comment Gaz Métro peut-elle établir ses prévisions de participants et d'économies d'énergie, donner quelque garantie que les aides financières versées profiteront dans une quelconque mesure aux utilisateurs non-clients (les ménages locataires) et, surtout, justifier les budgets demandés pour ces programmes ?

Cette affirmation de Gaz Métro est notamment contredite en partie par l'une de ses propres réponses aux DDR No 1 de la Régie :

« Les programmes *Bonification Résidentielle* et *Bonification CII* permettent de comptabiliser des « participants-bénéficiaires » qui correspondent à des locataires ou propriétaires MFR qui ne sont pas des clients de Gaz Métro. »<sup>17</sup>

UC note également que, selon la preuve de Gaz Métro, les volumes de consommation évités et la valeur des économies d'énergie prévus par « participant-bénéficiaire » sous-tendent le calcul des aides financières et des budgets demandés pour les deux programmes de *Bonification* proposés.

## **UTILISATEURS NON CLIENTS**

### **Des contributeurs-participants à venir**

Le principal motif pour lequel UC appuie, en principe, l'orientation mise de l'avant par Gaz Métro en proposant les programmes de *Bonification* est qu'elle ouvre la possibilité d'une participation des utilisateurs non-clients aux bénéfices des programmes en efficacité énergétique.

La difficulté particulière à assurer une participation adéquate<sup>18</sup> des MFR aux bénéfices des programmes en efficacité énergétique constitue un enjeu réglementaire d'autant plus important en terme de justice redistributive que ces ménages sont non seulement des contributeurs au financement de ces programmes mais plutôt des hyper contributeurs du fait que leur consommation énergétique, pour une même finalité, est généralement plus élevée que celle de la moyenne des usagers résidentiels : usage d'appareils de chauffage de vieille génération, moins performants, occupation de logements mal isolés, impossibilité d'agir sur des équipements qui ne leur appartiennent pas dans des unités d'habitation qu'ils occupent à titre de locataires...

Cette situation, et la nécessité d'assurer une participation adéquate des MFR aux programmes en EÉ, justifient d'un point de vue d'équité socio-économique l'offre de programmes à rentabilité marginale ou négative. En absence de tels programmes moins rentables, les contributions tarifaires de l'EÉ provenant des tarifs des MFR (peu ou non participants) interfinanceraient la participation aux programmes plus importante des ménages mieux nantis. Le résultat net de cette contribution au financement sans participation aux bénéfices se traduirait alors par une redistribution inverse des

---

<sup>17</sup> Pièce B-0028, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 1 de la Régie, page 11, réponse 4.4;

<sup>18</sup> Le terme « adéquate » doit être tenu ici comme signifiant : une participation aux bénéfices des programmes en efficacité énergétique au moins équivalente à la contribution au financement de ces programmes provenant de leurs tarifs (et, par extension, de la part des loyers des ménages locataires correspondant aux coûts de leur usage du gaz naturel) ;

bénéfices. Une telle régressivité n'est évidemment pas souhaitable et le défaut de la prévenir (sinon de la corriger) pourrait résulter, à terme, en une remise en question du principe-même de la participation obligatoire et universelle au financement des programmes en EÉ, voire de sa justification.

Ces mêmes problématiques existent dans le cas des 230 000 ménages locataires et, considérant les caractéristiques socio-économiques de ces ménages desservis par Gaz Métro<sup>19</sup>, posent un problème encore plus aigue du fait que la participation au partage des bénéfices des programmes d'EÉ est encore plus difficile à assurer dans le cas des utilisateurs non-clients.

Les limites des tests de rentabilité conventionnels (TCTR, TP) tiennent justement à l'absence de prise en compte des coûts sociaux. Or, la réalité de contributeurs- hyper contributeurs / peu ou non-participants qui caractérise la situation des clients et des utilisateurs non-clients à faible revenu en matière de financement des programmes en EÉ indique que des coûts sociaux significatifs sont *de facto* internalisés dans les tarifs (ou le coût du gaz naturel inclus dans le loyer) des ménages à faible revenu.

Ainsi, bien que l'introduction des programmes *Bonification résidentielle* et *Bonification CII* pourrait, en principe, permettre une participation de ces ménages locataires (utilisateurs non-clients) aux bénéfices des programmes d'EÉ, les modalités d'application et les suivis proposés par Gaz Métro nous apparaissent nettement insuffisants et inadéquatement définis pour assurer une telle participation dans les faits.

### **Incitatifs et bénéfices partagés : nécessité des suivis et de la reddition de comptes.**

Le problème du partage des incitatifs et des bénéfices des programmes en efficacité énergétique n'est pas limité aux deux programmes de *Bonification* proposés. Il touche l'ensemble des cas où, suite au versement d'une aide financière, un suivi du partage des bénéfices entre un propriétaire et des locataires doit être assuré. En étendant aux 230 000 ménages locataires (utilisateurs non-clients) l'accessibilité aux programmes d'efficacité énergétique, l'introduction des deux nouveaux programmes de *Bonification* a aussi pour effet d'accroître significativement l'importance de cet enjeu du partage des incitatifs et bénéfices de l'EÉ. La preuve de Gaz Métro propose de définir dans les termes suivants les modalités de versement de l'aide financière et les obligations des propriétaires envers les locataires :

« L'aide financière bonifiée serait versée au propriétaire de l'immeuble en présentant une demande d'admissibilité conjointe signée par le propriétaire et les locataires admissibles, où le propriétaire déclarerait s'engager à limiter la révision du montant du loyer conformément aux règles de la Régie du logement et les MFR-locataires s'engageraient à fournir la documentation nécessaire à la validation de leur admissibilité.»<sup>20</sup>

« Les obligations des propriétaires d'immeubles non MFR ayant bénéficié du programme *Bonification Résidentielle* seront les mêmes que celles des propriétaires bénéficiant du programme *Bonification CII*, soit qu'ils s'engagent à ne pas invoquer les coûts associés à leur participation à un programme d'efficacité énergétique pour justifier une

<sup>19</sup> Voir R-3662-2008, Gaz Métro-10 doc 1, pages 15 à 25 ;

<sup>20</sup> Pièce B-0005, GM-1 doc 1, page 35, lignes 24 à 28;

augmentation du loyer des locataires MFR au-delà du taux d'augmentation des loyers publié annuellement par la Régie du logement pour les logements chauffés au gaz. »<sup>21</sup>  
(nous soulignons)

« L'engagement lié à l'augmentation du loyer serait soumis uniquement aux locataires MFR.

Advenant le cas où le propriétaire ne respecterait pas son engagement envers le locataire MFR, le locataire pourrait utiliser l'engagement signé de son propriétaire aux fins de ses représentations à la Régie du logement. »<sup>22</sup>  
(nous soulignons)

UC constate que trois aspects de la proposition de Gaz Métro relative aux programmes de *Bonification* sont inadéquats et ne permettent conséquemment pas d'assurer une participation des locataires aux bénéfices :

- 1) les conditions d'admissibilité aux aides financières ne comportent aucune exigence relative aux informations requises pour établir la part de l'aide financière accordée qui doit être exclue des ajustements des loyers;
- 2) les obligations des propriétaires, telles que définies, ne permettent pas aux locataires de disposer des informations nécessaires (coût total de la mesure, aide financière reçue, part des coûts et de l'aide financière applicables à un logement) pour assurer leur défense en cas de non-respect de ses obligations par un propriétaire;
- 3) l'engagement lié à l'augmentation du loyer serait soumis uniquement aux locataires MFR alors que la problématique du partage des bénéfices entre le propriétaire et ses locataires existe dans tous les cas où une aide financière est accordée, que les locataires soient des MFR ou pas.

Encore une fois, UC se serait attendue à ce que Gaz Métro prenne acte des DDR qui lui ont été adressées par la Régie et les intervenants et s'inspire de diverses propositions soumises en cours de dossier pour bonifier sa proposition et resserrer les modalités d'application de ses programmes de telle sorte qu'elles assurent un partage effectif des bénéfices entre les propriétaires et les locataires. Au contraire, dans son argumentation, le Distributeur persiste et signe : il rejette les conditions suggérées par UC et se dégage de toute responsabilité quant au suivi du partage des bénéfices entre les propriétaires et les locataires et ce, sans assurer aucunement à ces derniers les moyens d'une défense qu'ils pourraient devoir exercer.

« UC recommande qu'il soit ordonné 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 ». À cet égard, Gaz Métro soumet que sa proposition est équilibrée et elle ne croit pas que son rôle consiste à intervenir dans la relation contractuelle liant le propriétaire et le locataire. Si le locataire est d'avis que le propriétaire ne respecte pas

---

<sup>21</sup> Pièce B-0028, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 1 de la Régie, page 7, réponse 4.1 ;

<sup>22</sup> *Ibid*, page 8, réponse 4.2;

l'engagement auquel ce dernier aurait souscrit en vertu du programme de Bonification CII<sup>23</sup>, il pourra, le cas échéant, saisir la Régie du logement de la situation. »<sup>24</sup>

Dans ces circonstances, UC se voit obligée de resserrer les recommandations qu'elle soumet à la Régie relatives aux modalités d'attribution des aides financières impliquant des propriétaires d'immeubles à logement, incluant les programmes de *Bonification*. À cet effet, UC produit à l'Annexe A de son argumentation des extraits du *Règlement de la Ville de Montréal sur la subvention à la rénovation résidentielle pour la réalisation de travaux ciblés*. La Régie pourra constater qu'en vertu de ce règlement :

(article 12) « Le propriétaire du bâtiment pour lequel une demande de subvention est approuvée (...) doit, par écrit, aviser les locataires concernés de la nature des travaux à exécuter, de leur coût, du montant de la subvention accordée et du fait que le montant de la subvention sera déduit du coût des travaux qui pourra être pris en compte dans la fixation du loyer après la réalisation des travaux. »

Ainsi, le motif invoqué par Gaz Métro (à savoir : ne pas intervenir dans la relation contractuelle liant le propriétaire et le locataire) ne saurait justifier son refus d'élaborer une proposition définissant plus précisément les obligations des propriétaires en matière de suivi des loyers suite à l'obtention d'une aide financière. Gaz Métro ne peut se décharger de ses obligations, transparence et information, en alléguant un rôle futur de la Régie du logement en cas de conflit propriétaire/ locataire. Les bénéficiaires finaux des programmes étant dans ce cas les locataires, la Régie de l'énergie qui approuve les programmes et leurs destinataires doit s'assurer que ces derniers sont informés, que le traitement qu'ils recevront sera équitable et qu'ils bénéficieront réellement des programmes. UC recommande fortement à la Régie et à GM de s'inspirer du texte du règlement de la Ville de Montréal qui n'a pas abdiqué son pouvoir décisionnel en faveur de la Régie du logement, et qui a vu à garantir que les locataires étaient informés et tenus indemnes lors de l'octroi de subvention, et ce, afin que le but recherché par la subvention soit atteint. La Ville de Montréal a notamment prévu que le versement des aides financière ne puisse être effectué avant que la réception par les locataires des renseignements prescrits ne soit attestée (article 15 et 16 du règlement)

En conclusion, **en ce qui concerne l'admissibilité des propriétaires d'immeubles à logements aux aides financières des programmes d'ÉE de Gaz Métro impliquant un partage des bénéfices avec les locataires**, incluant les programmes de *Bonification*, **UC demande à la Régie :**

- 1. de lier l'admissibilité aux aides financières des propriétaires d'immeubles à logements à l'obligation de transmettre par écrit aux locataires les renseignements relatifs aux subventions obtenues;**
- 2. de définir l'obligation des propriétaires relative aux renseignements à transmettre aux locataires de telle sorte que ces renseignements incluent : la nature des travaux visés par l'aide financière, la valeur de l'aide**

---

<sup>23</sup> Engagement à l'effet de ne pas invoquer les coûts associés à sa participation à un programme d'efficacité énergétique pour justifier une augmentation du loyer au-delà du taux d'augmentation des loyers publié annuellement par la Régie du logement.

<sup>24</sup> Pièce B-0034, Argumentation de Gaz Métro, page 8 ;

- financière reçue et, pour chaque logement, la part de l'aide financière reçue qui doit être exclue des ajustements de loyers;
3. d'appliquer cette obligation à tous les propriétaires d'immeubles à logement, que les locataires soient des MFR ou pas;

UC soumet que la résolution de cette problématique est d'une grande importance et que, compte tenu de la nature des programmes de *Bonification* proposés, elle doit faire l'objet d'une décision dans le cadre du présent dossier. Ainsi, advenant que la Régie choisisse plutôt d'ordonner à Gaz Métro de lui soumettre une proposition à cet effet, **UC recommande subsidiairement à la Régie :**

1. d'ordonner qu'une telle proposition lui soit soumise par le Distributeur dès le dépôt de sa demande relative à la phase 2 de son dossier tarifaire 2013 (R-3809-2012);
2. d'ordonner la suspension provisoire du versement des aides financières impliquant des propriétaires d'immeubles à logements sauf dans le cas des organismes qui disposent d'un mode d'établissement des loyers tenant obligatoirement compte des subventions reçues, à savoir les coopératives d'habitation et les habitations à loyers modiques sous gestion municipale ou communautaire.

## **BUDGET PROPOSÉ ET ALLOCATION DES COÛTS DANS LES TARIFS**

### **Justification du transfert des budgets au PGEÉ**

Le transfert intégral au PGEÉ du budget annuel accordé au FEÉ pour ses activités de l'année 2011-2012 (4,1 M\$) ne saurait être justifié, selon UC, que si les nouveaux programmes intégrés au PGEÉ produisent des résultats supérieurs (en nombre de participants, en économies d'énergie et en coût unitaire par m<sup>3</sup> de consommation évitée).

Cette exigence minimale découle de la preuve de Gaz Métro qui affirme elle-même être en mesure de réduire la part des coûts totaux de ces programmes correspondant aux coûts administratifs.

Pour ce qui est des clientèles dont UC représente les intérêts, les résultats des programmes du FEÉ destinés au secteur sociocommunautaire et, plus particulièrement, aux ménages à faible revenu, ont été nettement insuffisants depuis plusieurs années. **UC considère donc que le transfert au PGEÉ des programmes du FEÉ destinés au secteur résidentiel ainsi que l'introduction des deux programmes de *Bonification MFR* proposés doivent impérativement résulter en une augmentation significative du nombre de ménages à faible revenu participant aux programmes en efficacité énergétique. À cet effet, UC demande que des cibles relevées soient imposées à Gaz Métro par la Régie de même qu'un suivi annuel des résultats détaillé et contraignant.**

Cependant, au-delà de la nécessité d'augmenter le nombre de participants et les économies d'énergie réalisées dans les programmes destinés aux MFR, **UC considère que la participation des ménages locataires (clients et non-clients) aux bénéficiaires des programmes en EE constitue un enjeu majeur.** De plus, cet enjeu prend une importance encore plus grande dans le contexte de l'ouverture des programmes en EE de Gaz Métro aux 230 000 ménages utilisateurs non-clients.

### **Inclusion dans le revenu requis et compte d'écart**

Depuis l'instauration du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance de Gaz Métro, le financement des programmes destinés aux MFR livrés par le FEÉ faisait l'objet d'un traitement distinct des autres programmes regroupés au sein du PGEÉ. Les sommes perçues à cette fin auprès des clientèles contributives étaient exclues du calcul du revenu plafond et ne participaient donc pas à la détermination du revenu requis.

De plus, la portion des budgets autorisés du FEÉ restée inutilisée s'accumulait dans son compte, portant intérêts, et était susceptible de réallocation dans les tarifs des clientèles contributives.<sup>25</sup> Des congés de contribution étaient également prévus en vertu des dispositions du mécanisme incitatif lorsque le solde cumulé du compte du FEÉ excédait par trois fois ou plus la valeur du budget annuel demandé.

Cependant, la proposition de transfert au PGEÉ des programmes relevant précédemment du FEÉ a notamment pour effet d'en modifier les modalités de financement. En les uniformisant avec les pratiques qui prévalent dans le cas des programmes du PGEÉ, ces modalités de financement – et leur allocation tarifaire éventuelle – participeront désormais à la détermination du revenu requis dans le cadre des dossiers tarifaires annuels de Gaz Métro.

Les précisions apportées par Gaz Métro en réponse aux DDR No 1 et 3 de la Régie décrivent correctement les modalités de financement prévues et annoncent le dépôt éventuel d'une proposition relative à l'allocation tarifaire des coûts de ces programmes.

« La Régie constate que, pour les années tarifaires antérieures à 2013, le budget du FEÉ n'est pas inclus au revenu requis. Il n'est donc pas intégré aux tarifs de Gaz Métro. La Régie constate également que pour les programmes *Bonification-Résidentiel* et *Bonification-CII*, Gaz Métro ne dispose d'aucun historique de participation. Il en va de même pour les clients VGE, qui n'étaient pas admissibles aux programmes du FEÉ. »<sup>26</sup>  
(nous soulignons)

#### Question 3.1

« Veuillez confirmer que le budget demandé pour l'année tarifaire 2013, aux fins du transfert des programmes du FEÉ au PGEÉ, sera intégré aux tarifs 2013 (...) »

#### Réponse

<sup>25</sup> Voir à cet effet les représentations faites par UC dans le dossier R-3808-2012.

<sup>26</sup> Pièce B-0031, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 3 de la Régie, page 6, préambule à la question 3.1 ;

« Lorsque le coût de service global de Gaz Métro sera déposé pour approbation dans le cadre du dossier tarifaire 2013, le montant associé à l'intégration des programmes du FEÉ au PGEÉ sera inclus. (...) (selon une) stratégie tarifaire (qui) pourra différer de celle qui était soumise dans le cadre des dossiers tarifaires sous le mécanisme incitatif depuis 2000. »<sup>27</sup>

(nous soulignons)

« (...) il n'y aurait pas d'allocation tarifaire directe comme ce fut le cas sous les différents mécanismes incitatifs depuis 2000. Il y aurait une stratégie tarifaire, à être développée, qui serait notamment basée sur la dernière étude d'allocation des coûts approuvée par la Régie, incluant les coûts du PGEÉ. C'est l'ensemble des coûts et des revenus prévus, par tarif et par sous-tarif, qui serait considéré. »<sup>28</sup>

(nous soulignons)

« En 2011-2012, les clients et Gaz Métro n'ont pas eu à financer le FEÉ; il n'y avait ainsi aucun coût dans les tarifs. Il est prévu un budget de 4,1 M\$ pour l'exercice financier 2012-2013 afin de permettre à Gaz Métro de mettre en place l'offre de programmes proposés. Basé sur les revenus de distribution de 529,208 M\$ en 2011-2012, cela représenterait un impact tarifaire sur la portion distribution de l'ordre de 0,77 %. »<sup>29</sup>

Considérant l'ensemble de la preuve de Gaz Métro et les précisions apportées en réponse aux DDR de la Régie, **UC conclut qu'il est nécessaire, afin d'éviter des trop perçus relatifs au financement des programmes en efficacité énergétique, d'assurer la disposition finale de l'ensemble des contributions tarifaires destinées au financement de ces programmes par le biais d'un compte d'écart tenant compte des dépenses réelles constatées lors de l'examen des rapports annuels du Distributeur.**

**UC demande à la Régie de retenir cette approche et d'ordonner conséquemment à Gaz Métro d'appliquer, dès l'année tarifaire 2012-2013, ces modalités de traitement réglementaire aux coûts de l'ensemble de ses programmes en efficacité énergétique incluant les programmes du FEÉ dont elle approuvera le transfert au sein du PGEÉ.**

---

<sup>27</sup> Pièce B-0031, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 3 de la Régie, page 7, réponse à la question 3.1 ;

<sup>28</sup> Pièce B-0031, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 3 de la Régie, page 7, réponse à la question 3.2 ;

<sup>29</sup> Pièce B-0028, Réponses de Gaz Métro à la DDR No 1 de la Régie, page 17, réponse 7.2 ;

## **SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

En ce qui concerne l'admissibilité des propriétaires d'immeubles à logements aux aides financières des programmes d'ÉÉ de Gaz Métro impliquant un partage des bénéfices avec les locataires, incluant les programmes de *Bonification*, **UC demande à la Régie** :

- 1. de lier l'admissibilité aux aides financières des propriétaires d'immeubles à logements à l'obligation de transmettre par écrit aux locataires les renseignements relatifs aux subventions obtenues;**
- 2. de définir l'obligation des propriétaires relative aux renseignements à transmettre aux locataires de telle sorte que ces renseignements incluent : la nature des travaux visés par l'aide financière, la valeur de l'aide financière reçue et, pour chaque logement, la part de l'aide financière reçue qui doit être exclue des ajustements de loyers;**
- 3. d'appliquer cette obligation à tous les propriétaires d'immeubles à logement, que les locataires soient des MFR ou pas;**

Advenant que la Régie choisisse plutôt d'ordonner à Gaz Métro de lui soumettre une proposition à cet effet, **UC recommande subsidiairement à la Régie** :

- 1. d'ordonner qu'une telle proposition lui soit soumise par le Distributeur dès le dépôt de sa demande relative à la phase 2 de son dossier tarifaire 2013 (R-3809-2012);**
- 2. d'ordonner la suspension provisoire du versement des aides financières impliquant des propriétaires d'immeubles à logements sauf dans le cas des organismes qui disposent d'un mode d'établissement des loyers tenant obligatoirement compte des subventions reçues, à savoir les coopératives d'habitation et les habitations à loyers modiques sous gestion municipale ou communautaire.**

En ce qui concerne l'approbation du transfert du budget du FEÉ au PGEÉ, **UC**

- 1. conclut que le transfert au PGEÉ des programmes du FEÉ destinés au secteur résidentiel ainsi que l'introduction des deux programmes de *Bonification MFR* proposés doivent impérativement résulter en une augmentation significative du nombre de ménages à faible revenu participant aux programmes en efficacité énergétique;**
- 2. demande à la Régie d'imposer à Gaz Métro des cibles relevées pour ses programmes destinés aux MFR et aux utilisateurs non-clients (locataires) de même qu'un suivi annuel des résultats détaillé et contraignant;**
- 3. conclut que la participation des ménages locataires (clients et non-clients) aux bénéfices des programmes en ÉÉ constitue un enjeu majeur du présent dossier.**



En ce qui concerne l'inclusion des budgets des programmes en EÉ de Gaz Métro dans le revenu requis, **UC**

1. **conclut** qu'il est nécessaire, afin d'éviter des trop perçus relatifs au financement des programmes en efficacité énergétique, d'assurer la disposition finale de l'ensemble des contributions tarifaires destinées au financement de ces programmes par le biais d'un compte d'écart tenant compte des dépenses réelles constatées lors de l'examen des rapports annuels du Distributeur;
2. **demande** à la Régie de retenir cette approche et d'ordonner conséquemment à Gaz Métro d'appliquer, dès l'année tarifaire 2012-2013, ces modalités de traitement réglementaire aux coûts de l'ensemble de ses programmes en efficacité énergétique incluant les programmes du FEÉ dont elle approuvera le transfert au sein du PGEÉ.

Le tout soumis respectueusement,  
le 23 juillet 2012



---

Me Hélène Sicard, procureur  
Pour Union des consommateurs

# ANNEXE A

## RÈGLEMENT SUR LA SUBVENTION À LA RÉNOVATION RÉSIDEN­TIELLE POUR LA RÉALISATION DE TRAVAUX CIBLÉS

03-006-1, a. 1.

CODIFICATION ADMINISTRATIVE AU 1er JANVIER 2011

(03-006, modifié par Ord. 1, 04-123, 03-006-1, 03-006-2, Ord. 4)

Vu l'article 82 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., chapitre C-11.4);

Vu le programme Rénovation Québec établi par le décret numéro 176-2002 du 28 février 2002, selon lequel les travaux mineurs de rénovation résidentielle constituent une intervention sur l'habitation qui est admissible à une subvention;

À l'assemblée du 27 janvier 2003, le conseil de la Ville de Montréal décrète :

(...)

### SOUS-SECTION 3

#### APPROBATION DE LA SUBVENTION

11. Lorsque les formalités de la demande de subvention sont remplies et que l'étude de la demande permet d'établir que le requérant et le projet de rénovation répondent aux exigences des règlements, la demande est approuvée; dans le cas contraire, elle est refusée.

Le directeur informe le requérant de cette approbation ou de ce refus, au moyen d'un avis par écrit. Si la demande est approuvée, l'avis doit indiquer la date de cette approbation et le montant provisoire de la subvention prévue.

---

03-006, a. 11.

12. Le propriétaire du bâtiment pour lequel une demande de subvention est approuvée en vertu de l'article 11 doit, par écrit, aviser les locataires concernés de la nature des travaux à exécuter, de leur coût, du montant de la subvention accordée et du fait que le montant de la subvention sera déduit du coût des travaux qui pourra être pris en compte dans la fixation du loyer après la réalisation des travaux.

---

03-006, a. 12.

(...)

### SOUS-SECTION 5

#### VERSEMENT DE LA SUBVENTION

15. Le versement de la subvention s'effectue aux conditions suivantes :

1° le permis requis pour l'exécution des travaux doit avoir été délivré par la Ville;

2° le requérant doit fournir au directeur une preuve que les travaux ont été exécutés par un ou plusieurs entrepreneurs détenant une licence appropriée de la Régie du bâtiment du Québec;

3° l'avis visé à l'article 12 doit avoir été transmis aux locataires;

(...)

### SECTION V

#### CONDITIONS PARTICULIÈRES

16. Dans le cas où le versement de la subvention ne peut être fait parce que l'une des conditions du versement de la subvention prévues à l'article 15 n'est pas respectée, la demande de subvention et son approbation sont annulées.

---

03-006,