

MÉMOIRE DE LA FCEI

**PORTANT SUR L'ASPECT 1 DE LA DEMANDE RELATIVE AU PLAN
DIRECTEUR EN TRANSITION, INNOVATION ET EFFICACITÉ
ÉNERGÉTIQUES DU QUÉBEC 2018-2023**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-4043-2018
de la Régie de l'énergie**

**Par
Antoine Gosselin**

**Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Montréal, le 14 janvier 2019

Table des matières

1. Petits clients affaires et efficacité énergétique	3
2. Pratiques gagnantes en efficacité énergétique pour les petits clients affaires	8
3. Le plan directeur 2018-2023 et les petites entreprises	12
4. Recommandations de la FCEI	15

1. Petits clients affaires et efficacité énergétique

De par le nombre, les PME jouent un rôle central dans l'économie du Québec. Elles fournissent 57% des emplois et sont à la source d'environ la moitié du PIB du secteur privé. Cependant, comme leur nom l'indique, beaucoup de PME sont de petite taille. En effet, 72% des PME comptent 9 employés ou moins et seulement 0,8% comptent plus de 200 employés.

Le Plan directeur fait référence aux petites entreprises en ces termes :

« On trouve au Québec plus de 53 600 entreprises industrielles, dont la très grande majorité, 99 %, sont de petites et moyennes industries (PMI). [...] Les PMI sont la fibre économique du Québec. À long terme, l'amélioration de leur productivité énergétique est intimement liée à l'augmentation de leur capacité concurrentielle. »¹

Malgré ce rôle central pour l'économie, il est généralement reconnu que les petits clients du marché affaires sont peu enclins à participer aux programmes d'efficacité énergétique bien qu'elles présentent un potentiel important.

Par exemple, un rapport récent du ACEEE fait le constat suivant :

« Small businesses are the backbone of our national economy. These enterprises—more than 25 million of them—are critical to the health of local economies, generating more than half of net new private-sector jobs. They are a large market for electric and natural gas utilities.

Small businesses fill over 30% of all commercial space, more than 20 billion square feet requiring energy for heating, cooling, lighting, and other purposes (SBA 2016).

¹ B-0005, p. 76

This important part of the commercial sector has been underserved by utility energy efficiency programs. According to EnergySavvy (2016), the so-called “forgotten middle” small-to-medium commercial and industrial utility customers—represent 97% of US businesses and consume about 20% of the nation’s energy, but attract less than 4% of utility energy efficiency spending. This market continues to hold significant opportunities. »² [Nous soulignons]

Ce constat, se vérifie également chez Hydro-Québec où des données distinctes pour cette clientèle sont disponibles. En effet, si des budgets importants ont été consacrés à l’efficacité énergétique au fil du temps, seule une très faible proportion de ces sommes a été orientée vers les petits clients affaires.

Avant 2010, les budgets pour cette clientèle étaient inférieurs à 1 M\$.³

En 2010 et 2011 des budgets beaucoup plus importants avaient été prévus dans le cadre de l’approche clés en main que voulait mettre de l’avant Hydro-Québec. Cette initiative visait à répondre au problème de participation des petits clients affaires aux initiatives d’efficacité d’énergétique d’à peine 1% malgré les efforts déployés auprès de cette clientèle.⁴ Par contre, ce programme, implanté en cours d’année 2010, a été interrompu par le Distributeur en avril 2011 suite aux modifications demandées par la Régie.⁵ Malgré ces périodes d’application très brèves, 7 M\$ et 8 M\$ qui auront été consacrés à ce programme pour ces deux années ce qui démontre clairement l’efficacité d’une approche adaptée à cette clientèle.⁶

Par la suite, des montants de l’ordre de 3 M\$ ont été octroyés dans le cadre du volet petits bâtiments affaires de l’offre intégrée en efficacité énergétique pour les bâtiments (OIEÉB).⁷

² Nowak 2016

³ R-3708-2009, HQD-8, Document 8, p. 32, Figure 4.8

⁴ R-3740-2010, HQD-8, document 8, p. 32

⁵ D-2011-028

⁶ Rapport annuel 2010, HQD-7, Document 4, p. 14; Rapport annuel 2011, HQD-7, Document 4, p. 7

⁷ Rapport annuel 2012, HQD-7, Document 3, p. 9; Rapport annuel 2011, HQD-7, Document 3, p. 8

Au-delà de 2014, le Distributeur ne produit pas de données spécifiques aux petits clients affaires. Il prévoyait un budget de 2 M\$ pour 2014. Toutefois, le Distributeur confirme qu'à ce jour « les petits clients d'affaires (bâtiment au tarif G avec une facture annuelle de moins de 50 k\$, soit la définition utilisée dans l'*Approche clés en main* citée en référence) participant aux programmes du Distributeur sont relativement peu nombreux par rapport au nombre total de clients de ce segment. Cependant, par rapport à l'ensemble des participants au programme Bâtiments (OIEÉB), le taux de participation des petits clients d'affaires était de 16 % en 2016 et 2017. »⁸ [Nous soulignons]

Tableau 1 : Budget en efficacité énergétique pour les petits clients affaires

Année	Programme	Réel
2009 et moins	Diagnostic internet	<= 1 M\$
2010	Clés en main (lancé à l'été 2010)	7 M\$
2011	Clés en main Interrompu en avril 2011)	8 M\$
2012	Programme bâtiments – volet petits clients affaires	3 M\$
2013	Programme bâtiments – volet petits clients affaires	3 M\$
2014	Programme bâtiments – volet petits clients affaires	2M\$ (Projeté)

À titre comparatif, le budget total d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec a varié de 150 M\$ à 200 M\$ entre 2008 et 2012 pour décroître à un peu plus de 100 M\$ en 2014. Ces sommes sont proportionnellement beaucoup plus faibles que l'importance relative des revenus provenant de ces clients.

De plus, on peut raisonnablement croire qu'une part significative des budgets octroyés dans le cadre du volet petits clients affaires du programme bâtiment est dirigée vers les plus grands clients de ce groupe. Il est à noter que la définition de petits clients affaires

⁸ C-HQD-0021, p. 4

utilisée par le Distributeur demeure assez large et recoupe la vaste majorité du tarif G. En effet, la facture moyenne au tarif G est de l'ordre de 3 800\$ incluant les clients avec appel de puissance et de 3 300\$ sans appel de puissance.⁹ La facture d'un client sans facturation de puissance au tarif G qui consommerait 50 kW chaque heure de l'année serait inférieure à 40 000\$. Par conséquent, la définition que donne le Distributeur aux petits clients affaires, soit les clients ayant une facture annuelle de moins de 50 000\$, représente la très vaste majorité des clients du G.

Différents facteurs laissent croire que l'aide financière octroyée à l'intérieur de ce groupe se concentre de manière disproportionnée vers les plus grands clients du tarif G. D'une part, il serait logique que l'observation générale que les plus petits clients ont moins recours aux programmes d'efficacité s'applique également à l'intérieur de ce groupe. D'autre part, avant novembre 2018, le Distributeur n'acceptait que les demandes d'aides financières de 2 500\$ ou plus ce qui excluait d'emblée les projets de plus petite ampleur.¹⁰

Quant au 16 % des participants au programme OIEÉB étant considérés comme des petits clients affaires, la FCEI estime que cette proportion doit être mise en perspective, le tarif G représentant environ 85% de la clientèle affaires. La proportion de 16% demeure donc passablement faible si l'on considère l'importance relative des petits clients affaires parmi les clients éligibles à l'OIEÉB.

La faible participation des petits clients affaires s'explique par différents facteurs. Des barrières souvent citées sont le manque de temps et de moyens financiers.^{11,12} L'hétérogénéité de cette clientèle pose également problème face à une offre le plus souvent uniforme et donc plus ou moins bien adaptée à la clientèle visée. La

⁹ Calculs de la FCEI à partir de R-4057-2018, B-0045, p. 57

¹⁰ C-HQD-0021, p. 11 obliger certains clients à faire affaire avec des intermédiaires agrégateurs. Leur accès à l'aide financière dépend donc de l'intérêt de tierces parties à agir à ce titre et de leur capacité à les identifier.

¹¹ York et al. 2015, p. 47.

¹² Dunsky 2016

méconnaissance des programmes, des produits et de fournisseurs de service de qualité est également observée.

Hydro-Québec faisait elle-même des constats en ce sens dès 2008:

« 4.2.2. *Petits clients affaires*

Contexte des interventions

Les petits clients commerciaux et institutionnels (clients essentiellement au tarif G) sont, à ce jour, peu réceptifs aux programmes offerts à la clientèle affaires, notamment le volet diagnostic Internet. Le Distributeur compte intensifier ses efforts auprès d'eux en introduisant une offre de produits économiseurs d'énergie et en procédant à la conception d'une approche mieux adaptée à la réalité de cette clientèle. Les barrières de marché sont nombreuses, particulièrement les contraintes de temps et de moyens financiers inhérentes à la taille réduite des clients visés.

Faits saillants

La réflexion entreprise par le Distributeur vise à le conduire à proposer des mesures adaptées à cette clientèle. Cette réflexion est alimentée par les conclusions tirées des projets-pilotes réalisés par le Distributeur dans le cadre du programme PISTE, notamment auprès des dépanneurs et des concessionnaires automobiles. Ces projets-pilotes ont permis de confirmer l'existence d'un important potentiel commercial d'économie d'électricité chez les petits clients affaires et d'identifier certaines conditions favorisant la réalisation de ce potentiel, à savoir :

- le développement d'offres et d'outils de promotion adaptés aux différentes vocations des petits clients affaires, c.-à-d. regroupant les mesures applicables selon la vocation ;
- un accompagnement plus important des clients au moyen de ressources dédiées à la promotion des offres adaptées.

[...]

Le marché de la réfrigération commerciale présente plusieurs barrières sur lesquelles il faut travailler, par exemple la faible sensibilisation des acheteurs à la consommation énergétique ou l'absence d'intérêt financier des distributeurs et des fabricants. Ce nouveau volet du programme visera à sensibiliser l'ensemble des acteurs du marché à l'importance des économies potentielles. Une aide financière appropriée sera également offerte, au besoin, afin d'encourager l'installation d'équipements efficaces et le remplacement de ceux qui sont désuets. »¹³ [Nous soulignons]

Heureusement, si la participation des petites entreprises aux programmes d'efficacité énergétique est souvent faible, de plus en plus de programmes adaptés à cette clientèle voient le jour et peuvent servir d'exemple dans le cadre du plan directeur 2018-2023.

2. Pratiques gagnantes en efficacité énergétique pour les petits clients affaires

Depuis quelques années, des programmes d'efficacité énergétique ont été mis en place dans le but de rejoindre les petits clients affaires. De cette expérience se dégagent certains principes et pratiques gagnantes qui aident à surmonter les barrières naturelles associées à cette clientèle.

¹³ R-3677-2008, HQD-14, document 1, pp. 43 à 44

La FCEI retient en particulier les pratiques suivantes basées sur l'expérience et tirées de la littérature existante:¹⁴

- a) **Segmenter le marché** de manière à présenter une offre faite sur mesure pour chaque segment.

L'expérience démontre qu'il est important de présenter aux clients une offre complète mais qui soit bien ciblée sur leurs besoins. Il est donc requis de bien étudier les particularités des segments de marché que l'on cherche à rejoindre.

“Segment the market. Classify the small business customer base into subsegments with common characteristics and energy needs, and then offer customized approaches tailored to each in order to improve participation, customer satisfaction, and depth of savings. Design program structure and services (measures, incentive levels, and delivery pathways) appropriate to each customer type.”

“Offer a wide set of eligible measures. For many industry segments, lighting is not the greatest user of energy, and for some it is less than one-quarter of the total. Deep savings are not possible unless programs offer non-lighting measures. Many programs offer programmable thermostats, refrigeration, and natural gas saving measures that are a natural fit for the direct install model. Effective advance market segmentation research will reveal appropriate measure packages by customer type.”

- b) **Mettre en place des moyens de promotions et de communications faits sur mesure pour chaque segment de clientèle**

“Tailor and target marketing and communications to customer needs. In concert with segmentation, craft marketing messages for each industry subsector and

¹⁴ Nowak 2016; Dunsky 2016; IEA 2015

present them in a customized, personalized way. Generic messages may not be perceived as relevant. Use customer and market data analytics to segment and target potential high-savings customers in order to increase participation and reduce marketing cost per business.”

“Tailor packages of information and services to the specific needs of SMEs within individual sectors, and deliver these packages through trusted sources such as professional networks.”

Communications should emphasise issues that matter most to SMEs such as the ability of energy efficiency to enhance productivity, product quality and safety. The personal experiences of peers tend to have more credibility than messages from other sources.”

- c) **Amener l’offre au client de manière proactive** plutôt que d’attendre que le client aille vers l’offre en offrant un accompagnement soutenu de manière à minimiser le temps que les petites entreprises doivent y consacrer.

La méconnaissance des programmes et les contraintes de temps des petits clients sont des obstacles importants qui ne sont pas compatibles avec une offre passive de programme où le client doit prendre l’initiative d’analyser les programmes et d’identifier un fournisseur de service avec toutes les démarches que cela implique. L’expérience suggère qu’une approche proactive est requise où un représentant du programme ou un acteur du marché va à la rencontre du client et prend en charge les démarches administratives requises pour obtenir les aides financières et mettre en place les mesures incluant au besoin de l’installation directe.

“Intensive marketing to bring the service to the customer, rather than relying on the customer to seek it out”

“Provide dedicated project process managers. Expand program participation by providing direct technical assistance and support on energy efficiency, perhaps in collaboration with local organizations. Conducting energy assessments and walking customers through the program and measure installation process can help reach underserved market segments.”

“Provide streamlined installation and lighting measures. Lighting delivers cost-effective savings through a small set of efficiency measures to a variety of businesses in most industries and customer subsegments. Use direct install or another program delivery method that makes participation simple, easy, and convenient. Employing preferred or contracted vendors also reduces costs through volume replication of similar installations.”

“Design SME programmes that combine information, expertise and financing to provide ease of access and minimize transaction costs.”

d) Offrir une aide financière importante et du financement sans intérêt

Une barrière importante à la participation étant les moyens financiers limités, des aides financières élevées et une offre de financement avantageuse et peu exigeante au niveau administratif peut avoir un impact important sur la participation et le niveau d'économie d'énergie obtenu.

“Offer financing to encourage comprehensive retrofits and deeper savings. Address the up-front cost barrier and provide needed project funds by offering loans to program participants. We found a high correlation between the largest, best-performing small business programs and those that offer financing, especially on-bill financing and on-bill repayment. The highest correlation was with programs that offer 0% financing. Participation drops off dramatically when any interest rate at all is charged. Zero-interest loans avoid numerous lending and credit law entanglements as, technically, these are not loans at all, but rather

scheduled payments of the customer’s copay over time. Pairing convenient low- or no-interest financing with high measure rebates can reduce customers’ share of project costs and provide them with an instant positive cash flow. This can be important for businesses with low profit margins and high energy use.”

“Substantial incentives combined with convenient and attractive financing”

“In developing programmes, creative approaches to financing should be considered. For SMEs, grants, dedicated credit lines and leasing options for energy efficient equipment are often more appropriate than commercial loans.”

La FCEI constate que plusieurs programmes intègrent avec succès une ou plusieurs de ces pratiques gagnantes dans d’autres juridictions dont de nombreux programmes d’installation directe offrant des évaluations sans frais, un accompagnement tout au long du processus et finançant la totalité ou une part importante des mesures. PG&E¹⁵, TEP¹⁶, Energize Connecticut¹⁷, IPL¹⁸ et plusieurs autres offrent de tels programmes.

Gazifère offre également un programme s’adressant spécifiquement au marché des cuisines commerciales et intégrant l’installation directe des pulvérisateurs de prérinçage à faible débit.

3. Le plan directeur 2018-2023 et les petites entreprises

Le Plan directeur contient un grand nombre de mesures regroupées sous six objectifs principaux. Certaines de ces mesures visent directement ou indirectement les petites entreprises dont notamment :

¹⁵ https://www.pge.com/en_US/small-medium-business/building-and-property-management/find-contractors-and-trade-professionals/find-partner-programs.page

¹⁶ <https://www.tepcommercialenergysolutions.com/Projects62/Default.aspx?tabid=1389>

¹⁷ <https://www.energizect.com/your-business/solutions-list/Small-Business-Energy-Advantage>

¹⁸ https://www.iplpower.com/Ways_to_Save/Business/Small_Business_Direct_Install/

- Faciliter l'accès des petites entreprises, telles que les entreprises agricoles, aux programmes d'aide financière du gouvernement du Québec. Adapter le programme EcoPerformance à leur réalité en créant, par exemple, des modèles de calcul d'aide préapprouvés. (p. 84)
- Poursuivre et améliorer l'accompagnement offert aux petites et moyennes entreprises, entre autres avec l'aide de l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie (AQME). Par exemple, faire des analyses et donner des conseils adaptés à la situation de chaque entreprise et offrir de la formation en gestion de l'énergie. (p. 85)
- Mettre en place des programmes de subvention pour la conversion et l'efficacité énergétique adaptés à la clientèle des petits bâtiments CI. (p.100)
- Simplifier le processus de demande d'aide pour en faciliter l'accès aux petites entreprises. Des programmes d'aide à l'achat d'équipement ou des modèles de calcul préapprouvés pourraient faire partie des solutions. (p. 102)
- Offrir aux professionnels un service d'accompagnement pour les orienter dans l'offre de programmes. Conseiller et soutenir les promoteurs en leur permettant de planifier et de mettre en oeuvre leurs propres projets de transition énergétique. (p. 102)
- Promouvoir l'usage de baux verts (p. 103)

La FCEI voit positivement les orientations générales qui se dégagent de ces mesures, soit la mise en place de programmes adaptés à cette clientèle, la simplification des processus, et l'accompagnement. Cependant, plusieurs des pratiques gagnantes que l'on retrouve dans la littérature soit en sont absentes ou n'en ressortent pas de manière convaincante.

Par exemple, bien que le Plan mentionne la mise en place de programmes adaptés à la clientèle des petits bâtiments CI, elle semble traiter ce groupe comme un tout et non comme une multitude de segments de marchés distincts qui requièrent autant des mesures ou d'ensembles de mesures distincts ainsi qu'une mise en marché spécifique.

Le rapport de la Table des parties prenantes insiste d'ailleurs sur cet élément.

« Un levier clé du plan directeur repose sur les programmes volontaires qui cherchent à modifier les choix d'achat, d'investissement et de comportement des consommateurs et de l'industrie. Or, pour qu'ils connaissent le succès souhaité, ces programmes doivent être en mesure de « concurrencer » les autres priorités des consommateurs pour qu'ils leur accordent attention, temps et argent. Ainsi, il ne suffit pas d'offrir de l'information et des aides financières; le succès des programmes dépend aussi largement de leur mise en marché. Celle-ci doit être modulée selon les besoins spécifiques des différents segments du marché. Elle doit également être mise en oeuvre de manière flexible, pour permettre aux livreurs de programme de « vendre » les opportunités en efficacité, innovation et transition énergétiques, à l'instar de n'importe quelle entreprise qui cherche à vendre ses produits ou services. C'est de cette façon que les opportunités de participation et de gains énergétiques peuvent être maximisées.

Par ailleurs, dans l'optique de maximiser l'efficacité et d'assurer l'atteinte des résultats attendus, les leaders d'ailleurs en Amérique du Nord intègrent de plus en plus des mécanismes d'incitation à la performance, qui peuvent être de deux ordres :

- au niveau de la gestion des programmes (incitatifs aux administrateurs de programme, p. ex. les distributeurs);

- au niveau de la livraison des programmes sur le terrain (contrats de performance pour la livraison de programmes, lorsqu'elle est effectuée par des tiers). »¹⁹ [Nous soulignons]

Elle ne met pas non plus de l'avant le caractère proactif qui devrait caractériser la livraison de ces programmes ni le besoin d'un soutien financier important tant au niveau des aides financières que du financement de projets.

Sur ce dernier point, la Politique énergétique 2030 identifie les services de financement aux consommateurs et aux entreprises, les garanties de prêt, et le financement à bas taux d'intérêt comme faisant partie du mandat de TEQ.²⁰

La Table formule de plus un avis en réponse à la question 12 de son rapport,²¹ laquelle porte sur les bonnes pratiques en matière de conception, de suivi et d'évaluation de programmes. Selon la FCEI, les recommandations de la Table sont d'une grande pertinence pour les marchés des petits clients affaires et devraient guider TEQ dans l'élaboration de nouveaux programmes ou la modification des programmes existants tel qu'il est prévu à l'année 2019-2020 du plan.²²

4. Recommandations de la FCEI

Aux paragraphes 69 et 70 de sa décision D-2018-170, la Régie a statué qu'elle « ne peut imposer aux distributeurs ou à d'autres porteurs de programmes et mesures la mise en place de mesures additionnelles à celles présentées au Plan directeur. Elle ne peut que demander à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles. Elle ajoute que des recommandations en ce sens seraient, selon elle, plus pertinentes dans le cadre de l'aspect 1 du dossier.

¹⁹ B-0010, p. 29

²⁰ B-0007, p. 26

²¹ B-0010, p. 40

²² B-0005, p. 100

C'est dans cet esprit que la FCEI, considérant l'importance économique des petites entreprises pour le Québec et leur historique de participation décevant aux programmes d'efficacité énergétique, **recommande à la Régie de demander à TEQ d'évaluer les mesures suivantes, fondées sur les pratiques gagnantes pour le marché des petits clients affaires.**

Dans le cadre de la mesure visant à mettre en place des programmes de subvention pour la conversion et l'efficacité énergétique adaptés à la clientèle des petits bâtiments CI. :

- **Identifier les segments de la clientèle des petits clients affaires qui se prêtent à une approche ciblée et développer une offre**
- **qui répond de manière spécifique aux besoins de chacun des segments et dans ce cas développer une stratégie de mise en marché adaptée pour chacun des segments**
- **offre une prise en charge proactive minimisant les impacts administratifs sur les participants.**
- **prévoit des aides financières importantes et des moyens de financements sans intérêt incluant, lorsque cela s'y prête, l'installation directe.**

De plus, la FCEI recommande à la Régie de demander à TEQ d'évaluer de manière concrète la mise en place de mesures d'installation directe visant à surmonter les barrières commerciales du marché des petits clients affaires. Ces mesures pourraient s'inspirer des nombreux programmes d'installation directe offerts aux petites entreprises dans d'autres juridictions.

Finalement, elle recommande à la Régie de demander à TEQ d'évaluer l'opportunité d'étendre à la grandeur du Québec le programme pour cuisine commerciale de Gazifère, lorsque celui-ci aura démontré son efficacité de manière concluante.

Références

Dunsky (Dunsky Energy Consulting). 2016. One-Stop Efficiency Shop®: A Benchmarking Study. Minneapolis: Minnesota Center for Energy and Environment.

IEA (International Energy Agency) 2015, Policy Pathway - Accelerating Energy Efficiency in Small and Medium-sized Enterprises 2015. <https://webstore.iea.org/policy-pathway-accelerating-energy-efficiency-in-small-and-medium-sized-enterprises-2015>

IEA (International Energy Agency) 2017, Policy Pathways Brief - Accelerating Energy Efficiency in Small and Medium-sized Enterprises 2017. <https://webstore.iea.org/policy-pathways-brief-accelerating-energy-efficiency-in-small-and-medium-sized-enterprises-2017>

S. Nowak. 2016. Big Opportunities for Small Business: Successful Practices of Utility Small Commercial Energy Efficiency Programs. Washington, DC: ACEEE. <http://www.ourenergypolicy.org/wp-content/uploads/2016/11/u1607.pdf>.

York, D., M. Molina, M. Neubauer, and S. Nowak. 2015. Expanding the Energy Efficiency Pie: Serving More Customers, Saving More Energy through High Program Participation. Washington, DC: ACEEE. aceee.org/research-report/u1501.