Efficacité énergétique et énergie abordable pour les foyers à faible revenu

-Document de fond n° 6-

Groupe de travail sur l'efficacité énergétique
Table sur le développement durable du secteur de l'énergie

novembre 2008

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Efficacité énergétique et énergie abordable pour les foyers à faible revenu [ressource électronique] / Table sur le développement durable du secteur de l'énergie.

(Documents de fond du Groupe de travail sur l'efficacité énergétique ; doc. de fond no 6)
Publ. aussi en anglais sous le titre: Energy efficiency and energy affordability for low-income households.
Monographie électronique en format PDF.
ISBN 978-1-100-90293-7
No de cat.: En4-100/6-2008F-PDF

1. Politique énergétique--Canada. 2. Économies d'énergie--Canada. 3. Énergie--Développement--Canada. 4. Développement durable--Canada. I. Table sur le développement durable du secteur de l'énergie (Canada) II. Table sur le développement durable du secteur de l'énergie (Canada). Groupe de travail sur l'efficacité énergétique III. Collection.

HD9502 C3 E5414 2008 333.790971 C2008-980375-2

Avant-propos

Créée en 2005 par le gouvernement du Canada, la Table sur le développement durable du secteur de l'énergie (TDDSE) est un organisme consultatif à intervenants multiples regroupant des hauts représentants des gouvernements, de l'industrie et de la société civile. La Table a pour mandat de conseiller le gouvernement sur la meilleure façon de répondre aux besoins énergétiques de la population canadienne de manière à augmenter la durabilité environnementale et économique des systèmes énergétiques du Canada et de formuler des recommandations sur les objectifs à court et long terme en matière d'énergie durable.

Comme la priorité de la TDDSE est l'efficacité énergétique, elle a mis sur pied le Groupe de travail sur l'efficacité énergétique (GTEE). Le GTEE est un comité constitué de spécialistes de l'industrie, du gouvernement et de la société civile qui a pour mandat d'apporter à la TDDSE le point de vue des spécialistes sur l'efficacité énergétique au Canada. Le GTEE a réalisé plusieurs documents, notamment un document général sur l'efficacité énergétique au Canada, une série de documents de fond, ainsi qu'un rapport final résumant les principales conclusions et recommandations résultant de ses travaux.

Le présent document fait partie d'une série de huit documents de fond. Ce document, ainsi que tous les autres produits du GTEE, a été préparé par le GTEE avec le concours de Marbek Resource Consultants et de Michael Margolick.

Si vous désirez consulter les autres documents du GTEE ou obtenir de plus amples renseignements sur la Table sur le développement durable du secteur de l'énergie et son Groupe de travail sur l'efficacité énergétique, veuillez consulter le site Web suivant : http://www.sst.gc.ca.

SOMMAIRE

Un grand nombre de ménages canadiens à faible revenu consacrent une part importante de leur budget aux factures d'énergie. Ils sont susceptibles d'éprouver des difficultés financières et de subir des conséquences néfastes sur leur confort et leur santé. En 2003, les ménages à faible revenu se situant dans le quintile inférieur ont consacré à l'achat de combustible et d'électricité un pourcentage de leur revenu avant impôt (9,1 p. 100) qui est quatre fois plus élevé que celui du troisième quintile (2,1 p. 100), et presque neuf fois plus élevé que celui du quintile supérieur (1,1 p. 100). Les familles vivant sous le seuil de faible revenu (SFR) établi par Statistique Canada ont consacré en moyenne 20,3 p. 100 de leurs dépenses totales aux factures de combustible et d'électricité, comparativement à 7,0 p. 100 pour les ménages vivant au-dessus du SFR.

Une initiative d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu pourrait être très rentable pour les gouvernements et les services publics. Bien que les ménages à faible revenu souhaiteraient généralement utiliser moins d'énergie, ils ne disposent pas de revenus discrétionnaires qui leur permettraient de prendre en charge des investissements en efficacité énergétique. Logiquement, il devrait donc y avoir peu de personnes bénéficiant indûment des programmes d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu. Les autres avantages comprennent un nombre moins élevé de débranchements, de paiements en retard et de créances irrécouvrables; une faible probabilité que les montants économisés soient consacrés à l'acquisition de biens et de services à forte consommation d'énergie; et des économies d'échelle potentielles dans le logement social. L'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu procure des avantages indirects allant des répercussions positives sur la santé à l'amélioration des relations entre propriétaires et locataires, en passant par la diminution des risques d'incendie et d'asphyxie résultant de l'emploi d'appareils de chauffage d'urgence non sécuritaires.

Les périodes de températures extrêmes ont un impact particulier sur les factures d'énergie des ménages puisque généralement, durant ces périodes, la consommation d'énergie et les prix de l'énergie culminent. On peut s'attendre à ce que les problèmes de santé liés à la chaleur s'aggravent au Canada en raison des changements climatiques. L'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu peut atténuer ces conséquences, en plus de réduire les coûts qu'engendrent les remises d'urgence accordées durant ces périodes.

Depuis 1990, le Royaume-Uni met en œuvre des programmes d'envergure visant à éradiquer, d'ici 2010, la pauvreté reliée à l'énergie des ménages vulnérables. Des mesures d'efficacité énergétique, des mesures visant le marché de l'énergie et des mesures d'inclusion sociale sont mises en place principalement par le biais de partenariats entre les ministères et avec les autorités locales et les organismes du logement, les services publics et les organismes de prestation désignés. Les programmes s'appuient sur les politiques en matière de changement climatique, d'équité sociale et de santé.

Des programmes d'efficacité énergétique pour les ménages canadiens à faible revenu existent actuellement dans la plupart des provinces. Les plus courants sont les programmes d'isolation thermique, suivis par les programmes de modernisation des appareils de chauffage et des électroménagers. Les participants aux programmes comprennent notamment les gouvernements

provinciaux, les fournisseurs d'énergie publics et privés, les organismes municipaux et les organisations non gouvernementales (ONG).

Il est important de distinguer les cas de propriétaire-occupant, de locataire privé et de logement social dans la conception des programmes, puisque les facteurs de *mesures incitatives*, de *propriété* (des biens consommant de l'énergie) et d'*accès aux fonds d'investissement* sont différents. Par exemple, il se peut que l'installation de compteurs divisionnaires dans les immeubles locatifs pour familles à faible revenu ne constitue pas une mesure de conservation efficace.

Table des matières

SOMMAIRE III

1. ÉNERGIE ABORDABLE ET EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE 1

2. COÛTS DE L'ÉNERGIE ET REVENUS 4

3. CONSÉQUENCES D'UNE ÉNERGIE INABORDABLE 6

4. ASPECTS DU PROGRAMME 8

5. EXEMPLES DE PROGRAMMES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE POUR MÉNAGES À FAIBLE REVENU 10

6. PRINCIPAUX MESSAGES 14

1. ÉNERGIE ABORDABLE ET EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

L'énergie est dite *abordable* lorsque les ménages peuvent maintenir une température confortable à l'intérieur de leur logement sans que s'ensuivent des difficultés financières excessives.

Il n'existe pas de norme officielle relative au coût abordable de l'énergie au Canada. En Ontario, la Toronto Environmental Alliance suggère d'utiliser un critère de 10 p. 100 du revenu[1]. Le Réseau énergie pour ménages à faible revenu de l'Ontario estime que les factures d'énergie pour le chauffage et les autres besoins énergétiques ne devraient pas excéder 6 p. 100 du revenu total d'un ménage sous le seuil de faible revenu (SFR)[2]. Au Royaume-Uni, la pauvreté liée à l'énergie (« fuel poverty ») est définie comme le fait de dépenser plus de 10 p. 100 du revenu disponible, après impôt, en combustibles afin de maintenir un niveau de chauffage adéquat (généralement 21 °C dans la pièce principale et 18 °C dans les autres pièces occupées)[3]. D'après l'une ou l'autre de ces définitions, l'énergie n'est pas abordable pour un grand nombre de ménages canadiens (voir la section 2 ci-dessous).

Les programmes destinés à minimiser la pauvreté liée à l'énergie ont des objectifs multiples, tels que l'équité sociale, la diminution de l'itinérance, de meilleurs résultats en santé et la réduction du coût des services publics pour les consommateurs. L'efficacité énergétique pourrait être un objectif additionnel.

Par exemple, les périodes de températures extrêmes ont un impact particulier sur les factures d'énergie des ménages puisque généralement, durant ces périodes, la consommation d'énergie des ménages et les prix de l'énergie culminent. Une remise sur la facture de combustible, considérée comme une forme de secours d'urgence, est une mesure courante[4]. Toutefois, il arrive que ces périodes se répètent de temps à autre[5]. À cet égard, un programme d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu serait une solution de remplacement, totale ou partielle. L'efficacité énergétique réduit la facture du consommateur d'une année sur l'autre; elle devance les périodes de vulnérabilité, diminuant ainsi la nécessité d'octroyer ultérieurement des financements d'urgence.

---

[1] Toronto Environmental Alliance. *A Low-income Energy Efficiency Program: Mapping the Sector and Program Design Principles.* Rapport préparé pour le bureau de la conservation de l'Ontario Power Authority, mars 2006.

[2] http://www.lowincomeenergy.ca/A55AB4/lien.nsf/All/rcolton

[3] http://www.berr.gov.uk/energy/fuel-poverty/index.html

[4] Par exemple, la Nouvelle-Écosse, l'une des provinces les plus vulnérables, a remplacé son programme Keep the Heat (*Emprisonnons la chaleur*) dans le budget 2006-2007 par un programme de remise sur les frais d'énergie qui procure annuellement en moyenne quelque 200 $ à environ 400 000 ménages, peu importe le revenu familial. Keep the Heat offrait une remise en espèces de 100 à 250 $, selon le combustible de chauffage utilisé, aux familles ayant des revenus annuels nets inférieurs à 25 000 $ et aux personnes seules dont le revenu annuel net était inférieur à 15 000 $. http://www.gov.ns.ca/finance/budget06/HouseholdEnergyBulletin.pdf

[5] Par exemple, les prix globaux de l'énergie ont augmenté de 10,2 p. 100 en 2005, soit plus de quatre fois l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation (IPC). Il s'agissait de la quatrième année consécutive au cours de laquelle les prix de l'énergie dépassaient largement l'IPC. http://www.statcan.ca/francais/research/11-621-MIF/11-621-MIF2006042.htm

Les ménages à faible revenu sont des clients tout désignés pour les programmes d'efficacité énergétique puisqu'ils sont moins aptes et moins enclins à faire ces investissements eux-mêmes; autrement dit, ils sont peu susceptibles de profiter indûment des programmes. Cet état de fait confirme les estimations d'économies, rend les programmes plus valables aux yeux des autorités de réglementation et réduit les coûts unitaires. D'autres raisons justifient de cibler les ménages à faible revenu, notamment les suivantes :

- Les personnes à faible revenu vivent généralement dans des immeubles plus anciens, mal isolés et pourvus d'appareils de chauffage, de climatisation et de ventilation inefficaces. Du point de vue de la gestion axée sur la demande (GAD), il s'agirait d'une opportunité facile.

- Lorsque les factures sont moins élevées, on constate une diminution du nombre de plaintes, de débranchements, de paiements en retard et de créances irrécouvrables[6]. Aux États-Unis, par exemple, l'incapacité de payer les services publics est la deuxième cause menant à l'itinérance, après l'incapacité de payer le loyer[7].

- Il est peu probable qu'un phénomène de rebond important survienne, car il y a plus de chances que les montants économisés soient consacrés à l'acquisition de biens de première nécessité qu'à de nouveaux biens consommant de l'énergie, comme ce pourrait être le cas dans un ménage moyen.

- Le logement social élargit la portée de l'initiative en raison du nombre d'unités généralement concernées par une décision. Les critères financiers sont souvent plus favorables à la GAD que dans le secteur privé (p. ex. taux d'escompte plus bas, période de récupération plus longue).

Il faudrait envisager une conception tarifaire complémentaire pour les programmes de GAD ciblant les ménages à faible revenu. La contribution des participants doit être maintenue au minimum, ce qui signifie que ces programmes échoueront probablement le test de mesure de l'impact pour le contribuable[8]. Des regroupements de consommateurs se sont opposés aux programmes de GAD qui ne satisfaisaient pas aux critères de ce test, pour le motif que les consommateurs qui ne participent pas aux programmes subiront une augmentation de facture. Toutefois, ces effets peuvent être limités lorsque les coûts pour les services publics sont répartis entre tous les consommateurs, et ils peuvent être atténués par un tarif minimal ou par un taux marginal qui s'applique au-dessus d'un seuil de consommation fixé.

Outre les réductions d'énergie pour les fournisseurs et les participants, les programmes de GAD pour ménages à faible revenu présentent d'autres avantages indirects. Une étude réalisée en 1999 a montré qu'un « surcroît de bénéfice compris entre 17 p. 100 et plus de 300 p. 100 pourrait

[6] Toronto Environmental Alliance, 2006.

[7] Karen Brown, directrice générale de la Colorado Energy Assistance Foundation, citée dans http://www.nliec.org/Projects/cold.pdf

[8] Le test de mesure de l'impact pour le contribuable, aussi appelé le test du non-participant, détermine si les tarifs moyens augmenteront en raison du programme. Plus la contribution du participant est faible, plus le coût unitaire global du service risque d'augmenter.

raisonnablement représenter la valeur ajoutée de cibler les ménages à faible revenu, sans compter les avantages sociétaux, économiques et environnementaux des programmes d'efficacité énergétique[9,10] ».

Les avantages indirects comprennent les suivants :

- Réduction des dépenses publiques pour les programmes en matière de santé, d'inspections des bâtiments, d'hébergement des sans-abri et de logement.

- Avantages pour les propriétaires, qui bénéficient de l'augmentation de la valeur de leurs propriétés, d'une plus grande stabilité des locataires et d'une diminution des problèmes liés aux plaintes ou aux loyers impayés.

- Diminution des risques d'accidents, tels que les empoisonnements au monoxyde de carbone ou les incendies provoqués par les appareils de chauffage d'appoint, ou de dommages occasionnés par le gel des canalisations[11].

- Utilisation efficace de l'espace habitable pendant les périodes de températures extrêmes, car la température est répartie plus uniformément entre les pièces.

- Avantages pour les Premières nations. Dans plusieurs communautés autochtones, les logements sont très peu efficaces du point de vue énergétique, et le coût des services publics est élevé en raison de l'éloignement. La gestion axée sur la demande peut attirer davantage ces communautés pour des raisons sanitaires, car la piètre qualité des logements est une cause de maladies chroniques.

[9] Oppenheim, J. et MacGregor, T. *Low income consumer utility issues: a national perspective*, octobre 2000. http://www.sharethewarmth.org/docs/low_income.pdf

[10] Le California Low Income Public Purpose Test a été défini pour élargir la perception des programmes de services publics. http://www.ligb.org/DOCS/The%20Low%20Income%20Public%20Purpose%20Test%20(LIPPT)%20May%2025,%202001.pdf

[11] Toronto Environmental Alliance, 2006.

2. COÛTS DE L'ÉNERGIE ET REVENUS

L'intensité énergétique des dépenses des ménages au Canada est disproportionnée par rapport aux niveaux de revenu. Les ménages à faible revenu consacrent une part importante de leur revenu en combustibles et en électricité. À notre connaissance, les statistiques ci-dessous sont les plus récentes au niveau national.

En 2003, le pourcentage du revenu avant impôt que les ménages à faible revenu se situant dans le quintile inférieur ont consacré aux combustibles et à l'électricité (9,1 p. 100) équivalait à quatre fois le pourcentage consacré par le troisième quintile (2,1 p. 100), et presque neuf fois celui du quintile supérieur (1,1 p. 100). Les familles dont le revenu est inférieur au seuil de faible revenu (SFR) de Statistique Canada ont consacré en moyenne 20,3 p. 100 de leurs dépenses totales en combustibles et en électricité, comparativement à 7,0 p. 100 pour les ménages ayant un revenu supérieur au SFR[12]. Par conséquent, une augmentation des factures de combustibles d'un pourcentage fixe aurait un plus grand impact budgétaire pour les familles à faible revenu que pour les autres ménages.

Entre 1992 et 2005, les coûts moyens des services publics pour les ménages (tous revenus confondus) ont doublé alors que les coûts de propriété et les coûts de location ont augmenté respectivement de 40 p. 100 et de 20 p. 100[13]. Ces chiffres laissent penser que la disparité s'accroît.

Le tableau 1 montre la répartition régionale des coûts de l'électricité en pourcentage du revenu, pour l'année 2002[14]. Le tableau révèle une grande disparité entre les régions, puisque les ménages à faible revenu qui vivent dans la ville où le coût de la vie est le moins abordable doivent consacrer le double de leur part de revenu à leurs factures d'électricité, comparativement aux ménages vivant dans la ville où le coût de la vie est le plus abordable.

[12] Enquête sur les dépenses des ménages, Statistiques Canada, 2003. Le SFR est le seuil de revenu auquel un ménage est susceptible de dépenser 20 points de pourcentage de plus que la moyenne des familles (soit 43+20 = 63 p. 100) en alimentation, logement et vêtements. Il faut noter que l'utilisation du revenu avant impôt amplifie le résultat puisque les ménages à faible revenu sont moins imposés.

[13] http://www.climateactionnetwork.ca/e/issues/eglih-factsheet.pdf , p. 2.

[14] http://www.lowincomeenergy.ca/A55AB4/lien.nsf/235a6bfd2d43c5d085256f8500649642/b932a7785ad505b185256fc100533dc6/$FILE/DSM%20for%20low%20income%20consumers%20in%20Ontario.pdf

Tableau 1
Comparaison des factures d'électricité au Canada[15]

Ville	Coût mensuel en électricité	Facture d'électricité en % de l'aide au revenu	Facture d'électricité en % du SFR de Stat. Can.	Facture d'électricité en % du revenu moyen
Edmonton, Alb.	108,42 $	11,20 %	5,52 %	3,4 %
Charlottetown, I.-P.-É.	112,41 $	10,76 %	6,72 %	4,6 %
Halifax, N.-É.	108 $	10,58 %	6,4 %	5 %
Regina, Sask.	101,42 $	9,84 %	6 %	4,3 %
Moncton, N.-B.	105,10 $	9,78 %	6,24 %	5 %
Toronto, Ont.	91,59 $	7,95 %	4,66 %	3 %
St. John's, T.-N.-L.	95,16 $	7,78 %	5,65 %	4,5 %
Winnipeg, Man.	68,67 $	7,23 %	3,5 %	3,1 %
Montréal, Qc	69,39 $	6,25 %	3,53 %	2,8 %
Vancouver, C.-B.	67,47 $	5,75 %	3,44 %	2,6 %

Source : Dalhousie Legal Aid Service, 2002.

Les statistiques du paragraphe suivant concernent l'Ontario, où dix-huit pour cent des ménages sont sous le seuil de faible revenu. Ces quelque 760 000 ménages occupent généralement des logements plus anciens, moins efficaces au plan énergétique, et plus du quart d'entre eux sont chauffés à l'électricité, ce qui représente presque deux fois la moyenne ontarienne. La plupart de ces ménages à faible revenu (65 p. 100) sont locataires, et la majorité d'entre eux sont dans le marché de la location privée. Les ménages constitués de personnes âgées représentent une proportion importante (environ 39 p. 100) des ménages à faible revenu qui sont propriétaires du logement qu'ils occupent[16].

D'autre part, les ménages à faible revenu vivent généralement dans les logements plus anciens et mal isolés. La répartition des équipements de chauffage en termes d'ancienneté varie grandement selon le niveau de revenu. Les quintiles à revenu plus élevé sont plus susceptibles d'utiliser des équipements plus récents et donc plus éconergétiques. On peut en conclure que les possibilités d'économiser l'énergie grâce aux équipements sont plus importantes parmi les ménages au revenu moins élevé[17].

Au Canada et dans d'autres pays, l'admissibilité aux programmes d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu est généralement fondée sur les niveaux de revenu. Les seuils de revenu varient d'une province à l'autre et même entre les fournisseurs d'énergie au sein d'une même province. Au Royaume-Uni et dans certains états des États-Unis, la priorité est donnée aux ménages qui comprennent des personnes âgées ou handicapées, ou de jeunes enfants. Au Royaume-Uni, un ménage qui dépense plus de 10 p. 100 de son revenu disponible (après impôt et dépenses principales) pour répondre aux besoins énergétiques de la famille est considéré comme faisant face à un fardeau énergétique

[15] Il faut noter que ce tableau présente les dépenses d'électricité alors que les chiffres ci-dessus comprennent les coûts de combustibles. La source n'indique pas clairement si les pourcentages sont calculés avant ou après impôt.

[16] Toronto Environmental Alliance, 2006.

[17] Enquête sur les dépenses des ménages, Statistique Canada, 2003.

3. CONSÉQUENCES D'UNE ÉNERGIE INABORDABLE

La première conséquence de l'incapacité financière de se procurer l'énergie aux fins d'usage domestique est un logement sans confort de base. Aux États-Unis, par exemple, la National Energy Assistance Directors' Association (NEADA) a réalisé en 2005 une enquête auprès de 1 184 ménages recevant une aide fédérale dans le cadre du programme d'aide pour l'énergie domestique pour ménages à faible revenu. Dix-neuf pour cent des ménages interrogés ont indiqué qu'ils maintenaient leur logement à une température qu'ils estimaient malsaine ou dangereuse pour la santé, 18 p. 100 quittaient leur domicile pendant au moins une partie de la journée car il y faisait trop froid ou trop chaud, et 24 p. 100 utilisaient la cuisinière ou le four pour se procurer de la chaleur[18].

Alors que le froid naturel est rarement la cause première de mortalité au Canada (environ 100 décès par an y sont attribués[19]), les personnes plus âgées, les enfants et les personnes atteintes d'un handicap sont particulièrement vulnérables aux maladies liées au froid, telles que la grippe, les cardiopathies, les accidents vasculaires cérébraux ou l'asthme.

Les personnes âgées, les jeunes enfants et les personnes malades ou obèses sont les segments sociaux les plus vulnérables à la chaleur extrême. En particulier, les personnes souffrant de maladies cardiovasculaires ou respiratoires supportent mal la chaleur[20]. Les effets sont amplifiés par la pollution atmosphérique accrue qui accompagne les vagues de chaleur. Les conséquences potentielles sur la santé publique sont considérables : on estime que de 35 000[21] à 50 000[22] personnes, majoritairement des personnes âgées, sont décédées en raison de la vague de chaleur record qui a frappé l'Europe durant l'été 2003[23].

Des périodes plus longues de chaleur extrême pourraient frapper une grande partie du territoire canadien en raison des changements climatiques. Des études prévoient que ces épisodes pourraient causer une plus grande mortalité liée à la chaleur dans certains centres urbains[24].

---

[18] http://www.neada.org/communications/surveys/survey2005.pdf , p. 12

[19] Statistique Canada, *Statistique de l'état civil du Canada, base de données sur la mortalité*; 491 décès attribués à « l'exposition à un froid naturel excessif » entre 2000 et 2005.

[20] http://findarticles.com/p/articles/mi_m0CYP/is_5_109/ai_76798911

[21] http://www.newscientist.com/article.ns?id=dn4259

[22] http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=551&LanguageId=1 première phrase du deuxième paragraphe.

[23] On pourrait arguer que ces chiffres révèlent une pauvreté au sens large (c.-à-d. l'incapacité financière de se procurer un climatiseur) plutôt qu'une pauvreté liée à l'énergie (c.-à-d. l'incapacité financière de se procurer l'énergie pour faire fonctionner l'appareil).

[24] Dernière en date, J.M. et Chiotti, Q.P., *Climate change and health*; Canadian Journal of Policy Research, vol. 2, n° 4, p. 62-69, 2001.

> « D'après un projet de recherche conjoint de la Ville de Toronto, d'Environnement Canada et de Santé Canada, 41 personnes en moyenne meurent déjà annuellement à Montréal en raison de la chaleur extrême. À Toronto, le bilan annuel est de 38 morts. À cause de l'impact croissant des changements climatiques, ce type de décès devrait augmenter sensiblement au Canada au cours du XXIe siècle. D'après l'étude, ces chiffres pourraient doubler d'ici les années 2050, et tripler 30 ans plus tard dans le sud du Canada central[25]. »

Pour supporter les températures inconfortables, ou en plus de l'inconfort que celles-ci génèrent, les ménages à faible revenu sont souvent obligés de se priver d'autres biens de première nécessité. Dans l'étude de la NEADA (voir ci-dessus), 73 p. 100 des répondants ont indiqué qu'ils réduisaient leurs dépenses en produits de première nécessité parce qu'ils n'avaient pas assez d'argent pour payer leurs factures d'énergie.

[25] http://www.ec.gc.ca/EnviroZine/french/issues/45/feature1_f.cfm

4. ASPECTS DU PROGRAMME

Une approche complète en matière d'accessibilité des prix de l'énergie s'articule autour de quatre éléments : la conception tarifaire des services publics; le financement d'urgence ponctuel; la sensibilisation des consommateurs et les investissements en efficacité énergétique[26]. Dans le présent document, seuls les investissements en efficacité énergétique sont discutés.

Généralement, les programmes de GAD pour ménages à faible revenu comportent les mesures d'efficacité énergétique suivantes :

- des évaluations énergétiques;
- des services d'isolation thermique, comprenant notamment la pose de coupe-froid, le calfeutrage, l'isolation des combles et la distribution de contre-fenêtres;
- le remplacement d'appareils, en particulier les réfrigérateurs;
- la réparation ou le remplacement des fournaises.

En règle générale, les mesures d'isolation thermique semblent les plus courantes, suivies par la modernisation des appareils de chauffage et des électroménagers[27]. Parmi les principaux éléments dont il faut tenir compte lors de l'élaboration des programmes figurent les suivants :

- Les ménages à faible revenu ont tendance à utiliser moins d'énergie résidentielle et, proportionnellement, à l'économiser davantage que les ménages plus aisés[28]. Cependant, les ménages à faible revenu n'ont pas accès à du capital pour faire des investissements en efficacité énergétique. Les locataires ne peuvent pas investir directement en efficacité énergétique. Une forte proportion d'aînés, de personnes handicapées et de personnes à faible revenu n'ont pas la capacité ou le désir de faire des démarches afin d'acheter et d'installer leur propre équipement. En tant que groupe, les consommateurs à faible revenu sont donc limités dans leur capacité de mettre en œuvre ou de financer les investissements en efficacité énergétique, et l'engagement de leurs ressources doit être réduit au minimum. Des approches possibles pourraient inclure une contribution financière conjointe de la part des consommateurs et des contribuables aux investissements en efficacité énergétique, ou une évaluation des programmes sociaux existants en vue de repérer les possibilités d'efficacité énergétique qu'ils recèlent.

- Pendant l'élaboration des programmes, il est important de distinguer les situations visant les propriétaires-occupants, les locataires privés et les locataires de logements sociaux puisque les circonstances sont différentes dans chaque cas. Les circonstances comprennent les mesures incitatives, la propriété de biens consommant de l'énergie et l'accès aux fonds d'investissement. Généralement, les propriétaires à faible revenu sont

[26] http://www.acto.ca/english/acto_content.php?topic=6&sub=38

[27] http://www.lowincomeenergy.ca/A55AB4/lien.nsf/235a6bfd2d43c5d085256f8500649642/b932a7785ad505b185256fc100533dc6/$FILE/DSM%20for%20low%20income%20consumers%20in%20Ontario.pdf

[28] Aux États-Unis par exemple, 65 p. 100 des bénéficiaires du LIHEAP, le programme d'aide énergétique aux familles à faible revenu, lavent à l'eau froide et 44 p. 100 utilisent une lampe fluorescente compacte, beaucoup plus que la moyenne nationale www.liheap.ncat.org/nliec/Sevel.ppt

enclins à investir en efficacité énergétique (ils perçoivent des factures d'énergie moins élevées) et ils sont propriétaires des biens qui consomment de l'énergie, mais ils n'ont pas accès aux fonds d'investissement. Les locataires privés à faible revenu qui paient eux-mêmes leurs factures d'énergie sont motivés pour les mêmes raisons, mais ils ne sont pas les propriétaires des biens et n'ont pas accès aux fonds d'investissement. Il s'agit d'un obstacle qui entrave leur motivation. Le logement social met en adéquation ces trois éléments lorsque les factures d'énergie sont payées collectivement. L'investisseur, le bénéficiaire et le propriétaire peuvent être le même organisme. Pour être efficace, une décision doit s'appliquer à un grand nombre d'unités. Les coûts sont généralement moins élevés lorsque les achats sont groupés. L'établissement de normes minimales est une façon de surmonter l'obstacle. En particulier, des normes d'efficacité énergétique appliquées aux logements abordables pourraient être en utiles.

- L'installation de compteurs divisionnaires illustre la nécessité de faire la distinction entre les situations de propriété. Elle est généralement considérée comme une mesure d'économie d'énergie efficace, puisque l'augmentation de consommation est portée au compte de l'utilisateur. Toutefois, on a fait valoir que l'installation de compteurs divisionnaires ne constitue pas une politique efficace dans les immeubles locatifs multifamiliaux[29]. Dans ce contexte, les compteurs divisionnaires découragent les investissements en efficacité énergétique en transférant le signal de prix, du propriétaire qui aurait les moyens de mettre en œuvre et de financer l'efficacité énergétique, au locataire qui ne les a pas. Le coût des compteurs divisionnaires peut représenter une fraction importante du montant possiblement facturé au locataire et aurait peu d'effet, sinon aucun, sur la conservation d'énergie[30].

[29] Les compteurs divisionnaires sont assignés à chaque unité locative, en remplacement d'un compteur général pour l'immeuble. Ainsi, chaque unité locative est facturée en fonction de sa consommation réelle. « Nous pensons que l'initiative de compteurs intelligents et l'installation de compteurs divisionnaires d'électricité dans les immeubles multirésidentiels constituent une stratégie de conservation sans fondement qui diminuera beaucoup les motivations relatives à l'économie d'énergie dans ce secteur locatif. » Centre ontarien de défense des droits des locataires (ACTO), présentation aux auditions publiques du projet de loi 21, Comité de la justice, 3 février 2006.

[30] http://www.acto.ca/docs/LR_Electricity_ZappingTenants_FullReport.pdf En Ontario, la plupart des immeubles multirésidentiels sont chauffés au gaz; par conséquent, les compteurs divisionnaires d'électricité ne s'appliquent qu'à de petites charges.

5. EXEMPLES DE PROGRAMMES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE POUR MÉNAGES À FAIBLE REVENU

Les exemples ci-dessous sont représentatifs, mais non exhaustifs.

Au Royaume-Uni : Le programme britannique de lutte contre la pauvreté liée à l'énergie, intitulé Fuel Poverty Program[31], découle de la *Warm Homes and Energy Conservation Act* de 2000. La pauvreté liée à l'énergie touche un ménage lorsqu'il dépense plus de 10 p. 100 de son revenu disponible (après impôt et principales dépenses) pour répondre à ses besoins énergétiques. Le premier objectif du programme est d'éliminer la pauvreté liée à l'énergie dans les ménages vulnérables (ceux qui comprennent des enfants ou des personnes âgées, handicapées ou souffrant de maladies de longue durée) d'ici 2010. En 2000, le Royaume-Uni comptait trois millions de ménages de ce type, soit 85 p. 100 de l'ensemble de la population visée par la pauvreté liée à l'énergie. Le programme s'adresse aussi aux adultes en bonne santé qui sont touchés par la pauvreté liée à l'énergie. Le programme poursuit l'objectif à long terme d'éradiquer toute trace de pauvreté liée à l'énergie.

Les mesures du programme sont classées en trois catégories : les mesures d'efficacité énergétique, les mesures visant le marché de l'énergie et les mesures d'inclusion sociale. Chacun à leur façon, l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord mettent en œuvre leurs programmes, par le biais de partenariats entre les ministères fédéraux et avec les autorités locales et les organismes du logement, les services publics et les organismes de prestation désignés. Le programme britannique s'appuie sur des politiques en matière de changement climatique, d'équité sociale et de santé. Les trois exemples suivant illustrent des mesures prises dans le domaine de l'efficacité énergétique :

- Le plan *Warm Front* est le principal instrument de lutte contre la pauvreté liée à l'énergie dans le secteur privé en Angleterre. Entre la mise en place du plan en juin 2000 et la fin de décembre 2005, plus de 1,1 million de foyers ont reçu une aide[32]. L'aide financière attribuée pendant la période de 2005 à 2008 s'élèvera à 800 millions £. La subvention Warm Front d'un montant de 2 700 £ à 4 000 £ couvre : l'isolation des combles, l'élimination des fuites d'air, l'isolation des murs creux, l'isolation du chauffe-eau, les radiateurs individuels à gaz avec commandes thermostatiques, la conversion d'un foyer ouvert à combustibles solides en foyer moderne vitré, les commandes de minuterie pour les radiateurs électriques et les chauffe-eau, des conseils sur la maîtrise de l'énergie et deux ampoules à faible consommation d'énergie[33]. L'évaluation, les conseils et l'installation sont aux frais du gouvernement[34].

[31] http://www.berr.gov.uk/files/file16495.pdf Le programme de lutte contre la pauvreté liée à l'énergie a été lancé en 2001.

[32] http://www.berr.gov.uk/files/file29688.pdf , p. 11.

[33] http://www.direct.gov.uk/en/Bfsl1/BenefitsAndFinancialSupport/DG_10018661

[34] « Dans certains cas, [le consommateur] devra payer les travaux, mais dans la mesure du possible, le programme couvrira ces coûts. » http://www.direct.gov.uk/en/Bfsl1/BenefitsAndFinancialSupport/DG_10018661

- En vertu de l'*Energy Efficiency Commitment* (EEC), les fournisseurs de gaz et d'électricité sont tenus d'atteindre les objectifs fixés en ce qui a trait aux améliorations de l'efficacité énergétique des logements en Grande-Bretagne en fonction de leur nombre de clients. L'EEC oblige les fournisseurs à réaliser au moins 50 p. 100 d'économie d'énergie dans un groupe prioritaire de consommateurs à faible revenu[35].

- Le *Community Energy Programme* accorde des subventions pour l'installation et la rénovation des systèmes énergétiques communautaires au Royaume-Uni. Le programme vise 100 000 personnes à faible revenu[36].

Au Canada : Le programme fédéral *écoÉNERGIE Rénovation* ne fait pas de distinction pour les ménages à faible revenu[37]. Il facilite cependant les programmes pour ménages à faible revenu administrés par les provinces ou autres, qui permettent aux organismes de prestation de récupérer les incitatifs à la rénovation, sans se limiter seulement aux propriétaires d'habitations, permettant ainsi aux organismes de prestation de récupérer leurs coûts concurremment avec les incitatifs fédéraux.

La Nouvelle-Écosse a remplacé son programme *Keep the Heat* dans le budget 2006-2007 par un programme de remise sur les frais d'énergie qui procure en moyenne annuellement quelque 200 $ à environ 400 000 ménages, sans égard au revenu familial. (Le programme Keep the Heat offrait une remise en espèces de 100 à 250 $, selon le combustible de chauffage utilisé, aux familles ayant des revenus annuels nets inférieurs à 25 000 $ et aux personnes vivant seules dont le revenu annuel était inférieur à 15 000 $[38].)

En novembre 2006, le ministère des Services familiaux et communautaires du Nouveau-Brunswick, en partenariat avec Efficacité NB, a lancé à l'échelle de la province un programme d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu, d'un montant de 5,3 millions $. Le programme offre des évaluations énergétiques gratuites et des subventions non remboursables allant jusqu'à 4 500 $ pour les mesures d'efficacité énergétique de base[39].

Hydro-Québec, l'Agence de l'efficacité énergétique, Gaz Métro et la Ville de Montréal apporteront un soutien financier en efficacité énergétique pour les logements sociaux certifiés *Novoclimat*. Par exemple, Gaz Métro accordera une aide financière représentant 75 p. 100 du coût initial supplémentaire, et un prêt sans intérêt pour la balance[40].

---

[35] http://www.berr.gov.uk/files/file26037.pdf, p. 14.

[36] *Ibid.*, p. 15.

[37] Le programme *ÉnerGuide pour les ménages à faible revenu*, annoncé précédemment, devait fournir 500 millions $ d'aide financière de l'ordre d'environ 3 500 à 5 000 $ pour des ménages à faible revenu (1 000 et 1 500 $ par unité dans les immeubles multirésidentiels) afin de défrayer le coût des mesures comme l'étanchéisation, la modernisation des systèmes de chauffage et le remplacement des fenêtres.

[38] http://www.gov.ns.ca/finance/budget06/HouseholdEnergyBulletin.pdf

[39] http://www.gnb.ca/cnb/news/fcs/2006e1101fc.htm

[40] http://www.aee.gouv.qc.ca/habitation/support/logements/logements-sociaux-financiere.jsp

En Ontario, il existe plusieurs programmes offerts par l'Ontario Power Authority ou par les fournisseurs locaux de gaz naturel et d'électricité. Les aides financières offertes dans le cadre de ces programmes totalisent 33,5 millions $[41]. En voici deux exemples :

- Le programme à l'intention des personnes à faible revenu et des bénéficiaires du logement social vise à réduire la consommation d'énergie de 100 mégawatts (MW), la quantité utilisée par 33 000 foyers environ. Le programme pilote de 2,9 millions $ cible 1 400 maisons unifamiliales, semi-détachées ou en rangées dans 16 communautés à travers la province. Il fournira, aux propriétaires et aux locataires, des évaluations énergétiques, des programmes de sensibilisation et la modernisation ou le remplacement des appareils et des équipements inefficaces du point de vue énergétique[42].

- Enbridge (Ontario) offre le programme renforcé TAPS aux ménages à faible revenu. Le programme TAPS couvre l'installation d'un thermostat programmable, l'isolation des tuyaux, et la distribution de pommes de douche éconergétiques et d'aérateurs pour les robinets de cuisine et de salle de bain[43].

Au Manitoba, l'Initiative d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu prévoit la rénovation de presque 12 000 bâtiments publics et privés occupés par des familles à faible revenu[44]. Dans le cadre de ce projet, Manitoba Hydro a établi un partenariat avec le gouvernement provincial, la Community Education and Development Association, la Centennial Community Improvement Association, l'organisme Building Urban Industries for Local Development (BUILD), l'organisme Centraide, la Winnipeg Foundation et l'Entente de partenariat de Winnipeg, afin de mettre en œuvre le programme Éconergique (*Power Smart*) dans 120 logements occupés par des locataires ou des propriétaires à faible revenu[45].

En Colombie-Britannique, des projets pilotes d'efficacité énergétique pour ménages à faible revenu sont en place par le biais du programme d'économie d'énergie *Energy Savings Plan*[46] et de BC Housing[47]. Le programme *First Nation and Remote Community Clean Energy Program* a attribué 3,9 millions $ d'aide financière provinciale pour fournir de l'énergie propre aux collectivités éloignées des Premières nations. Ce projet a l'appui de l'Enveloppe des nouvelles possibilités du gouvernement fédéral[48].

L'expérience du Royaume-Uni et du Canada indique qu'avec des facteurs d'incitation multiples et divers intérêts politiques entrant en ligne de compte, il est difficile de déterminer qui sont les mieux placés pour piloter de nouvelles initiatives. Les efforts de collaboration semblent donc être

[41] Renseignement obtenu par Mary Todorow du Réseau énergie pour ménages à faible revenu.

[42] http://www.conservationbureau.on.ca/Page.asp?PageID=924&ContentID=1707

[43] https://portal-plumprod.cgc.enbridge.com/portal/server.pt?space=CommunityPage&control=SetCommunity&CommunityID=587

[44] http://www.gov.mb.ca/greenandgrowing/growing.fr.html

[45] http://www.hydro.mb.ca/powersmartnewsletter/ps_newsletter_2007_spring.pdf

[46] http://www.saveenergynow.ca/bcenergyplan

[47] http://www.bchousing.org/programs/sustainability/conducting

[48] http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2007EMPR0014-000354.htm

la meilleure approche, surtout entre les organismes axés sur l'énergie et ceux qui sont axés sur la santé et le bien-être, concurremment avec les compétences fédérales et provinciales.

6. PRINCIPAUX MESSAGES

- L'accessibilité des prix de l'énergie est un problème qui crée des risques particuliers et des situations critiques pour les familles à faible revenu. L'efficacité énergétique pourrait avoir un rôle crucial à jouer dans l'élimination de la pauvreté liée à l'énergie et dans l'amélioration du bien-être social et économique des familles vulnérables.

- Les programmes d'efficacité énergétique axés sur les ménages à faible revenu procurent de multiples avantages du point de vue des politiques et du bien-être humain.

- Toutefois, en raison de la multiplicité des facteurs incitatifs et de la diversité des intérêts politiques, il est difficile de déterminer qui sont les mieux placés pour piloter de nouvelles initiatives. À cet égard, les efforts de collaboration semblent être la meilleure approche.

- Les ménages à faible revenu sont moins susceptibles d'investir en efficacité énergétique en l'absence de programmes; par conséquent, les probabilités qu'ils profitent indûment de tels programmes sont plus faibles.

- Les ministères de l'énergie du gouvernement fédéral et des provinces devraient élaborer, de concert avec les organismes concernés, une stratégie commune axée sur la santé et le bien-être.

- La stratégie d'accessibilité des prix de l'énergie devrait s'articuler autour des éléments suivants :

    - Évaluation des programmes sociaux existants pour repérer les possibilités d'améliorer l'efficacité énergétique.
    - Normes d'efficacité énergétique appliquées aux logements abordables.
    - Financement des investissements en efficacité énergétique à même les contributions des consommateurs d'énergie et des contribuables.