



Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3964-2016
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
par H&D
Date: 14 sept. 2018
Pièces no: NON COTÉES

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DOSSIER R-3964-2016

Phase 2

**Demande relative à la modification des conditions
de services d'électricité et des frais afférents
d'Hydro-Québec dans ses activités de distributeur
d'électricité**

Argumentation de

**L'Association des professionnels de la construction et de
l'habitation du Québec (APCHQ)**

Me Natacha Boivin

Le 14 septembre 2018

PRÉAMBULE

- Le 13 avril 2016, la Régie rend une décision procédurale¹ dans laquelle elle reconnaît le statut d'intervenant à l'APCHQ dans le présent dossier, phase 1;
- Aux termes de l'audience du dossier R-3964-2016, la Régie conclut, dans sa décision du 5 juillet 2017, que :

« [37] Le Distributeur, en maintenant de façon absolue le principe de la neutralité tarifaire, n'a pas respecté l'esprit de la demande de la Régie visant à revoir l'offre de référence dans le cadre d'un groupe de travail multipartite.

[38] La preuve au dossier ne lui permet pas de rendre une décision éclairée, notamment en ce qui a trait aux impacts tarifaires d'un élargissement de la proposition du Distributeur. Il s'agit du principal motif pour lequel la Régie juge opportun d'examiner plus à fond cet enjeu, dans le cadre de la phase 2 du présent dossier.

[39] En conséquence, la Régie demande au Distributeur de déposer une preuve additionnelle sur les éléments suivants, au plus tard le 31 janvier 2018 à 12 h :

- **déterminer l'impact tarifaire de la proposition de l'APCHQ;**
- **déterminer l'impact tarifaire de trois scénarios intermédiaires entre la proposition de l'APCHQ et celle du Distributeur;**
- **tout autre élément de preuve jugé pertinent par le Distributeur. »**

[40] Afin de réaliser ce travail, il est pertinent que le Distributeur consulte les membres du groupe de travail multipartite en matière de distribution électrique lors de modification ou de prolongement de réseau, notamment quant à l'identification des scénarios intermédiaires. »²

- À la suite de cette décision, des ateliers de travail et deux rencontres du Groupe de travail multipartite sont tenues, soit le 4 décembre 2017 et une seconde le 26 mars 2018. Un résumé des consultations est présenté dans la preuve de l'APCHQ.³
- À noter que le Distributeur avait demandé un report de l'échéance du 31 janvier 2018 en ce qui avait trait au dépôt d'une preuve additionnelle relative au service de base⁴, laquelle a été accordée par la Régie, reportant l'échéance au 3 avril 2018.⁵
- Le Distributeur dépose son bilan des consultations HQD-24 le 4 avril 2018,⁶ et sa preuve additionnelle le même jour⁷.

¹ R-3964-2016, Pièce A-0005, Décision D-2016-118, p. 6

² R-3964-2016, Pièce A-0064, Décision D-2017-072, pp. 10 et 11

³ R-3964-2016, Pièce B-0249 et Pièce C-APCHQ-0040 pp. 39 et 38

⁴ R-3964-2016, Pièce B-0233

⁵ R-3964-2016, Pièce A-0070

⁶ R-3964-2016, Pièce B-0248

⁷ R-3964-2016, Pièce B-0251

Rappel des conditions de services – avant le 1^{er} avril 2018

À l'intérieur des 2 zones de référence souterraine, soit le centre-ville de Montréal et le Vieux-Québec.

Rappel des conditions de services – en vigueur, après le 1^{er} avril 2018

DEM : Mesure linéaire : 6 MVA / km, sur une longueur minimale de 2 km
OU

Superficie : 60 MVA / km² (HQD considère 10 km de lignes dans 1 km² et que la longueur des réseaux électriques s'apparente habituellement à celle des rues).

Traduite par une densité résidentielle de 108 log./ha à atteindre sur une longueur minimale de 2 km (ou 20 ha).

Situation 1 : À l'intérieur des secteurs où la DEM est atteinte (sur 2 km de réseau), à l'intérieur d'un réseau souterrain existant;

Situation 2 : Un prolongement de 333 m maximum en périphérie d'un réseau souterrain où la DEM est atteinte (situation 1), sur 2 km de réseau⁸;

Situation 3 : Pour un nouveau secteur si la DEM en 10 ans, et ce, sur une distance minimale de 333 mètres par phase (minimum de 2 km ou 20 ha).

La référence (108 log./ha) se traduit uniquement pour les projets résidentiels. Donc, notre analyse s'est effectuée uniquement pour les usages résidentiels à 108 log./ha et plus, sur 2 km de ligne ou 20 ha.

1) DISTANCE MINIMALE DE 2 KM DE RÉSEAU

- Aucun scénario intermédiaire impliquant une distance inférieure à 2 km de réseau n'a été étudié ni présenté par le Distributeur dans sa preuve⁹;
- Questionné par la Régie dans sa demande de renseignements no 5, le Distributeur répond que n'importe quelle autre longueur permettrait de concilier les concepts de lignes de distribution et de voies urbaines et seul le critère du coût justifie ce choix¹⁰;
- Questionné par l'APCHQ dans sa demande de renseignements no 1 sur l'absence de scénarios intermédiaires visant une distance minimale de moins de 2 km, le

⁸ R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 1 page 4

⁹ R-3964-2016, Pièce B-0247, HQD-23 document 2 page 10

¹⁰ R-3864-2016, Pièce B-0275, HQD-26, document 1 page 14

Distributeur élude la question et fait référence à une approche par projet immobilier ¹¹;

- Pour l'APCHQ, la distance minimale de 2 km est clairement inconcevable et équivaut à une réglementation inapplicable : la démonstration imagée faite lors du témoignage d'Hélène Doyon est éloquent à cet égard ;
- Pour le Distributeur, il appert que seul le coût justifie le choix d'un réseau aérien pour une distance de moins de 2 km ¹² et ce coût est gonflé par l'inclusion des ouvrages civils, que nous verrons plus loin;
- L'analyse des réponses du Distributeur aux questions posées tant par la Régie que l'APCHQ nous permet de conclure qu'il est techniquement possible de prévoir une distance minimale de 1 km. Jumelée à un critère supplémentaire de dimension de bâtiments et une exclusion des ouvrages civils, cette distance devient tout à fait réaliste et envisageable du point de vue du coût;
- L'APCHQ recommande donc à la Régie de réduire la distance minimale à 1 km.

2) INCLUSION DES OUVRAGES CIVILS DANS L'OFFRE DE RÉFÉRENCE

- Le Distributeur persiste à inclure dans son calcul de l'impact tarifaire les ouvrages civils, alors que l'APCHQ préconise qu'ils soient exclus et assumés par les clients, promoteurs ou entrepreneurs, comme c'est le cas actuellement en dehors des zones de référence souterraines;
- Le Distributeur reconnaît qu'en dehors des zones de référence souterraines antérieures au 1^{er} avril 2018 (centre-ville de Montréal et Vieux-Québec), les ouvrages civils étaient aux frais des clients ou entrepreneurs¹³;
- Le Distributeur explique sa position d'assumer ces coûts par un « souci de transparence pour l'ensemble de sa clientèle »¹⁴. Il maintient aussi que le service de base dans les zones de référence souterraines a toujours inclus les ouvrages civils – encore le statu quo – pas d'innovation.
- Or cette position permet au Distributeur de présenter à la Régie un impact tarifaire nettement plus élevé que si les ouvrages civils étaient exclus comme le propose et le conçoit l'APCHQ;
- Il est nécessaire de changer cette façon de faire. Nous ne retrouvons pas dans la preuve du Distributeur d'obstacle à la rédaction de Conditions de services prévoyant que le réseau électrique soit fourni par Hydro-Québec dans son offre

¹¹ R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 2 pages 8 et 9

¹² R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 2 page 9

¹³ R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 2 page 6

¹⁴ R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 2 page 4

de référence et que les ouvrages civils soient aux frais des promoteurs ou entrepreneur;

- L'APCHQ recommande donc à la Régie d'ordonner au Distributeur de rédiger des Conditions de services encadrant la réalisation et la charge financière des ouvrages civils selon les paramètres du tableau présenté en preuve aujourd'hui :

Caractéristiques	Densité du projet		
	Moins de 40 log./ha. Moins de 22 MVA/km ²	Entre 40 log./ha. et inférieure à 108 log./ha. Entre 22MVA/km ² et inférieure à 60 MVA/km ² (longueur minimale exigée : 1 km)	(Très haute densité / encombrement du sol) 108 log./ha. et plus 60 MVA/km ² et plus (longueur minimale exigée : 1 km)
Admissibilité au service de base électrique	<i>Non</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>
Ouvrages civils : • Réalisation des travaux • Payeur pour les travaux	Entrepreneur* Entrepreneur	Entrepreneur* Entrepreneur	Hydro-Québec Distribution Hydro-Québec Distribution

* Note : La réalisation des ouvrages civils doit être confiée à Hydro-Québec Distribution ou à un entrepreneur qualifié par Hydro-Québec Distribution

3) DENSITÉ ÉLECTRIQUE MINIMALE DE 60 MVA

- L'APCHQ a démontré qu'il n'existera vraisemblablement aucun projet principalement résidentiel qui atteindra la DEM de 60 MVA sur 2 km.
- Le Distributeur et l'APCHQ ne semblent pas avoir la même conception des nouvelles conditions de services de base en souterrain : pour l'APCHQ, l'objectif est d'inclure plus de développements immobiliers à forte densité principalement résidentiels dans l'offre de référence et le Distributeur vise tous les projets pour tous les types de clientèles;
- Le Distributeur résonne « électrique » en MVA, l'APCHQ résonne « urbanistique » en logements à l'hectare. La référence donnée a été en termes de densité résidentielle, pour que l'ensemble de la société civile, des constructeurs et promoteurs qui réalisent les projets et négocient directement avec le Distributeur, et des organismes municipaux qui ont la responsabilité de planifier les projets comprennent le langage de HQD. Au-delà des mots, la proposition APCHQ de 40 log./ha (22 MVA) est réaliste.

- Le Distributeur a tenté une approche par projet immobilier à deux options cinq (5) jours avant le dépôt de la preuve additionnelle du Distributeur mais celle-ci est incomplète et n'a jamais été complétée¹⁵.
- Cette approche a permis de mettre en relief la question de l'alimentation des projets immobiliers par le gaz : si un projet est alimenté par le gaz, il n'atteint pas la DEM de 22 MVA. Comment une décision de la Régie élargissant l'offre de référence pourrait-elle avoir des effets positifs sur l'électrification?
- La preuve de l'APCHQ schématisée aujourd'hui démontre qu'un enlèvement sur la médiane ou la moyenne du nombre de logements à l'hectare dans les aires TOD pour le DEM n'est pas la meilleure approche à cause de la distribution bimodale des seuils de densité des aires TOD. Que doit faire la Régie? S'assurer que les conditions de service reçoivent une application réelle dans la plupart des aires TOD. La proposition de l'APCHQ à 40 logements à l'hectare couvre 94% des aires TOD de la Communauté métropolitaine de Montréal.
- Il ne faut pas oublier que la densité est aussi prescrite ailleurs (hors TOD). Les aires TOD sont les secteurs où la densité prescrite est la plus élevée. Ailleurs, comme il a été rappelé par l'APCHQ¹⁶, la densité minimale de l'île de Montréal et abords de Laval et Longueuil est fixée à 30, 35 et 60 log/ha (voir figure no 1).
- De plus, les cartes produites initialement par le Distributeur démontrent uniquement où la DEM est atteinte, mais elles ne démontrent pas où le service en souterrain est existant. Les cartes sont donc trompeuses sur l'effet réel de la situation 1, puisque la situation 2 ne s'applique que dans le prolongement d'un service déjà en souterrain. Ces cartes donnent une image qui fait peur, tout comme l'inclusion des ouvrages civils. Même avec une proposition de 60 MVA/km, les cartes ne représentent pas les cas de la situation 1, puisqu'elles n'incluent pas le souterrain. On ne peut donc pas comparer efficacement les gains entre les zones de référence géographique et les nouvelles conditions de service¹⁷.
- L'APCHQ recommande donc à la Régie de diminuer la DEM à 22 MVA sur une distance de 1 km.

4) NEUTRALITÉ TARIFAIRE, ÉQUITÉ ET PRINCIPE DE L'UTILISATEUR-PAYEUR

- Dans sa preuve, le Distributeur revient avec le recensement de toutes les définitions et décisions qui encadrent ces principes réglementaires.

¹⁵ R-3864-2016, Pièce C-APCHQ-0040, page 32

¹⁶ R-3965-2016, Pièce APCHQ-0044, Réponse à la demande no 1 à la Régie, pages 2 et 3

¹⁷ R-3864-2016, Pièce B-0276, HQD-26, document 2 page 13 et annexe B

- En phase 1, L'APCHQ avait fourni une argumentation qui expliquait en quoi, un regard nouveau – davantage sociétal devait être apporté afin de compléter et nuancer l'interprétation et l'application de ces principes.
- Dans sa décision, la Régie en demandant des scénarios intermédiaires entre la proposition de l'APCHQ (qui présente un impact tarifaire) et la proposition du Distributeur (qui retient la neutralité tarifaire), elle a, selon l'APCHQ, déjà traité de ces points ;
- Par sa demande, nous avons compris que la Régie s'attendait à recevoir des scénarios qui ont nécessairement un impact tarifaire, c'est mathématique ;
- Si impact tarifaire il y a, il y a nécessairement un transfert entre les utilisateurs-payeurs bénéficiant de ces nouvelles conditions de services et l'ensemble de la clientèle du Distributeur. Tout comme le Législateur, la Régie n'écrit pas pour ne rien dire donc, selon nous, cet aspect du dossier est clos.

5) IMPACTS TARIFAIRES

- Le Distributeur maintient encore le critère de neutralité tarifaire et oriente sa preuve de façon à décourager la Régie à considérer un impact raisonnable. Encore le statu quo.
- L'APCHQ dans la preuve a démontré que l'impact tarifaire de sa proposition est faible. 42M\$, en excluant les ouvrages civils. Malgré d'autres calculs du distributeur, dont l'explication demeure nébuleuse, Daniel Simoneau a bien situé l'ordre de grandeur des montants qui sont en jeu.
- En ajoutant le critère limitatif de la taille des bâtiments proposé par l'APCHQ lorsque la densité est de plus de 22 MVA/km² et de moins de 30 MVA/km² on limite encore plus la croissance potentielle de l'impact tarifaire.
- L'APCHQ recommande à la Régie d'approuver une modification à l'article 8.3.2 a) et b) des Conditions de services afin de restreindre l'accès au service de base en souterrain aux seuls projets de développement et bâtiments régis par les parties 3, 4, 5 et 6 du Code de construction du Québec, lorsque qu'ils se situent dans une zone où la densité est de plus de 22 MVA/km² et de moins de 60 MVA/km²,

6) LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DE SES MANDATAIRES

- En réponse à l'argumentation de l'APCHQ en phase 1, le distributeur a voulu démontrer dans sa preuve qu'il contribue, par ses programmes, à l'aménagement des milieux de vie¹⁸.
- Néanmoins, il semble que sans une décision de la Régie forçant le Distributeur à revoir sa façon de raisonner les conditions de services, dans la fenêtre d'opportunité dans laquelle nous nous trouvons, rien de plus ne sera fait concrètement pour favoriser un développement immobilier dans une perspective développement durable et d'équité.
- L'APCHQ rappelle ici les perspectives de croissance des ménages dans les dix prochaines années (fenêtre d'opportunité pour l'enfouissement) démontrées en phase 1¹⁹
- L'APCHQ réitère ici les points soulevés dans son argumentation en phase 1, particulièrement en ce qui concerne l'équité intergénérationnelle ;
- Si la Régie ne force par le Distributeur à faire un pas en avant, combien de temps cela prendra-t-il avant que ce sujet revienne à l'agenda? 10 ans? La fenêtre d'opportunité qui est devant nous en ce moment sera fermée. Il faut agir.
- La Régie n'a certes pas toutes les analyses de scénarios qu'elle aurait pu avoir pour bien circonscrire l'impact tarifaire qu'elle pourrait accepter mais elle a suffisamment de données pour prendre une décision et éviter une phase 3.
- Le surcoût à assumer par l'ensemble de la clientèle est relativement faible sachant que l'augmentation de l'offre de référence souterraine pourrait s'appliquer un peu partout au Québec. Il y a donc un « avantage d'intérêt public » en contrepartie de ce surcoût public. Ce n'est pas du simple « interfinancement » de l'ensemble de la clientèle à une classe de privilégiés.

7) OFFRE DE DE RÉFÉRENCE POUR LES PROLONGEMENTS ET LES MODIFICATIONS DE LIGNES AÉRIENNES

- L'APCHQ prend acte des échanges entre la Régie et le Distributeur sur une intégration complète des réseaux aériens arrière-lot au service de base en aérien;
- L'APCHQ convient cependant que des coûts additionnels sont assumés par le Distributeur lorsque le réseau est non accessible;

¹⁸ R-3864-2016, Pièce B-0247, HQD-26, document 1 page 21

¹⁹ R-3864-2016, Pièce C-APCHQ-0040, page 30 et ss.

- L'APCHQ recommande donc à la Régie un service de base en prolongement de ligne aérienne en arrière-lot lorsque le réseau du Distributeur est accessible par nacelle.

CONCLUSION

Il semble que nous nous retrouvions en phase 2 avec la même question centrale soulevée dans notre argumentation en phase 1 :

« ...devons-nous socialiser les coûts d'enfouissement souterrain du réseau de distribution d'électricité, lesquels sont commandés par une volonté gouvernementale, une volonté de l'ensemble de la société, qui dépasse la simple décision d'un éventuel propriétaire d'acheter une unité d'habitation dans un environnement agréable, exempt de poteaux? »

Si la réponse à cette question est oui, nous soumettons respectueusement que la Régie doit inviter le Distributeur à faire sa part et à analyser l'impact de la proposition de l'APCHQ et à revenir avec un plan concret dans une phase 2 du présent dossier ».

L'APCHQ a clairement eu l'impression d'être David contre Goliath dans cette phase 2. L'APCHQ n'a pas les ressources d'Hydro-Québec. Face à l'immobilisme du Distributeur, elle s'est vue obligée de déployer des efforts considérables pour tenter de pallier l'absence de plan concret et de collaboration dans la recherche de solutions permettant l'atteinte de l'objectif fixé par la Régie dans cette phase.

Est-ce que la Régie est en mesure de prendre une décision maintenant? Nous vous soumettons respectueusement que oui. Malgré les lacunes dans la preuve, une décision s'impose et elle se traduit par les recommandations ci-après énoncées.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Approuver la proposition initiale 2.12 en modifiant la définition du Distributeur de la DEM pour qu'elle corresponde à un équivalent électrique à 40 log./ha ou 22 MVA et que la longueur minimale soit réduite à 1 km de réseau;
2. Ordonner au Distributeur de rédiger des Conditions de services encadrant la réalisation et la charge financière des ouvrages civils selon les paramètres du tableau ci-après :

Caractéristiques	Densité du projet		
Densité résidentielle Densité électrique	Moins de 40 log./ha. Moins de 22 MVA/km ²	Entre 40 log./ha. et inférieure à 108 log./ha. Entre 22MVA/km ² et inférieure à 60 MVA/km ² (longueur minimale exigée : 1 km)	(Très haute densité / engorgement du sol) 108 log./ha. et plus 60 MVA/km ² et plus (longueur minimale exigée : 1 km)
Admissibilité au service de base électrique	Non	Oui	Oui
Ouvrages civils : • Réalisation des travaux • Payeur pour les travaux	Entrepreneur* Entrepreneur	Entrepreneur* Entrepreneur	Hydro-Québec Distribution Hydro-Québec Distribution

* Note : La réalisation des ouvrages civils doit être confiée à Hydro-Québec Distribution ou à un entrepreneur qualifié par Hydro-Québec Distribution

3. Approuver une modification à l'article 8.3.2 a) et b) des Conditions de services afin de restreindre l'accès au service de base en souterrain aux seuls projets de développement et bâtiments régis par les parties 3, 4, 5 et 6 du Code de construction du Québec, lorsqu'ils se situent dans une zone où la densité est de plus de 22 MVA/km² et de moins de 60 MVA/km²;
4. Approuver les impacts tarifaires évalués à 0,037 % par année et un impact à terme (sur un horizon de 35 ans) de 1,4 %;
5. Approuver un service de base en prolongement de ligne aérienne en arrière-lot lorsque le réseau du Distributeur est accessible par nacelle; assujettir ce service de base en arrière-lot à son processus de traitement des plaintes de façon à pouvoir trancher, en cas de litige, sur l'accessibilité du réseau.

Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, ce 14 septembre 2018



Me Natacha Boivin
Therrien Couture SENCRL LLP
Avocats de l'APCHQ