

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

R-4060-2018

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD)

Demanderesse

et

**LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)**

et

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSUMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIE)**

Intervenantes

**PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FCEI ET DE L'AQCIE, INTERVENANTES,
CONCERNANT LA DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT D'UN SERVICE
PUBLIC DE RECHARGE RAPIDE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES**

Introduction

1. Dans le cadre de ce dossier, l'AQCIE et la FCEI ont indiqué souscrire aux objectifs sociétaux de mobilité durable, mais ils sont préoccupés par l'utilisation des tarifs des consommateurs d'électricité d'Hydro-Québec à des fins qui devraient plutôt relever du Gouvernement.
2. Avant la tenue de l'audience, ils s'interrogeaient quant à certains aspects du projet tel que présenté par HQD.
3. Ces interrogations subsistent à l'issue de la clôture de la preuve.
4. L'article 52.1.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie prévoit ce qui suit :

« 52.1.2 Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif suivant l'article 52.1, la Régie tient compte des revenus requis par le distributeur d'électricité pour assurer l'exploitation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques visés à l'article 22.0.2 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

Ces revenus sont déterminés par la Régie en tenant compte notamment de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation d'un tel service public, des montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation de ce service et des revenus d'exploitation qu'en perçoit le distributeur d'électricité.

La Régie tient également compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. » (nous soulignons)

5. Les conclusions recherchées par le Distributeur présente un projet de déploiement de bornes de recharge rapides et demande à la Régie de :¹

« ACCUEILLIR la présente demande pour l'année 2019, selon la preuve du Distributeur;

ÉTABLIR la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation du service public de recharge pour véhicules électriques selon la preuve du Distributeur ;

DÉTERMINER les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assurer l'exploitation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques selon la preuve du Distributeur ;

ACCORDER au Distributeur l'autorisation de créer, à compter de la date de la présente demande, un compte d'écarts et de reports, hors base de tarification et portant intérêt, pour y comptabiliser tous les coûts ayant un impact sur ses revenus requis associés à la Demande relative à l'établissement du service public de recharge rapide pour véhicules électriques qui n'auront pu être reflétés dans les tarifs au moment opportun, en considérant le mécanisme de réglementation incitative applicable au Distributeur. »

6. Selon le projet déposé en preuve devant la Régie, il s'agit d'un projet, dont le caractère ambitieux a été confirmé non seulement par les intervenants mais aussi par HQD, qui consiste à déployer au Québec 1580 bornes de recharges rapides (BRCC), entre 2018 et 2027, selon le profil de déploiement présenté à la figure 1 de sa preuve pour un investissement total requis pour réaliser ce projet est de 118 M\$ et s'accompagne de dépenses d'environ 40 M\$.^{2 3}
7. HQD prétend que ce projet est prudent puisque nécessaire à l'atteinte des objectifs de ventes du nombre de véhicules électriques (VÉ).

¹ B-0002, pp. 3 et 4

² B-0004, tableaux 2 (p. 17) et 8 (p. 21)

³ B-0004, p. 16

8. L'analyse de la preuve déposée par HQD montre que le Distributeur prend comme assise la notion d'effet induit selon laquelle l'ajout de bornes déclenche l'achat de véhicules entièrement électriques (VEÉ) qui ne se serait pas produit sans ajout de bornes ou avec un ajout de bornes moindre.
9. Cet effet induit vise à contrecarrer la peur ou l'angoisse de la panne.
10. Le Distributeur combine ce principe de l'effet induit et sa cible de croissance du nombre de VEÉ pour en déduire un nombre de bornes nécessaire pour rencontrer la cible en fonction d'un ratio de 230 BRCC par VEÉ à l'horizon 2027.
11. Le Distributeur considère que son projet est rentable puisqu'il présente une valeur actuelle nette positive lorsque les revenus de ventes à domicile et aux bornes induites par le projet excèdent l'ensemble des coûts du projet.
12. Comme le mentionnait l'AQCIE et la FCEI dans son mémoire, on peut tirer du dossier de HQD l'utilisation des paramètres suivants : la prudence du déploiement proposé repose sur la notion d'effet induit, la validité de la projection de croissance du nombre de véhicules électriques, le ratio adéquat entre le nombre de BRCC et le nombre de véhicules, la rentabilité du projet et l'incertitude technologique entourant le marché des véhicules électriques et de la recharge.
13. C'est sur ces derniers paramètres que l'AQCIE et la FCEI ont orienté leur analyse pour y trouver de nombreuses approximations et omissions qui fragilise la demande d'HQD telle que présentée.
14. En somme, HQD a vu trop grand, trop vite, avec des hypothèses trop généreuses.
15. HQD a présenté une preuve déficiente dans laquelle les assises ne reposaient que sur des opinions d'un témoin « ordinaire ».
16. Ces opinions de témoin ordinaire ne doivent pas être tenues en compte par la Régie afin de décider car elle doit s'éclairer d'opinions d'experts sur des questions nécessitant des expertises. Seul un expert peut donner une opinion probante; pas un témoin « ordinaire ».
17. HQD avait le fardeau de preuve et elle ne s'en est pas déchargée.
18. C'était à HQD de présenter des études de marché sérieuses sur le déploiement des bornes, leur nombre et leur localisation.
19. Le projet soumis par HQD est un projet teinté de « surqualité ». Ceci n'est pas sans conséquences pour les consommateurs que nous représentons.
20. Si HQD accroît de façon indue ou non justifiée sa base de tarification, elle accroît en conséquence son rendement et ce sont les consommateurs qui, ultimement, paient pour des tarifs d'électricité accrus.
21. HQD a présenté un projet sur la base d'une attente pour le client à zéro minute!

22. Cette seule hypothèse affaiblit le dossier d'HQD.

La notion d'effet induit

23. Le ratio visé par HQD de VEÉ par BRCC de 230 à l'horizon 2027.

24. Ce ratio est bien inférieur pour les prochaines années.

« Fort de ce constat, le Distributeur a établi un portrait du nombre de BRCC à déployer annuellement, selon un ratio qui, à terme, devrait atteindre environ 230 VEÉ par borne¹³. Ce ratio sera volontairement maintenu plus bas au cours des premières années, de l'ordre de 115 VEÉ par borne, afin de favoriser l'adoption des VE. » ⁴ (Nous soulignons)

25. La démonstration empirique de l'effet induit en preuve est ténue. S'il existe indéniablement une corrélation entre le nombre de bornes et les ventes de véhicules électriques, la démonstration convaincante d'un lien de causalité entre l'ajout de bornes et les décisions d'achat de VEÉ n'a pas été faite.

26. La disponibilité de bornes de recharge rapide peut être un facteur qui influence les décisions d'achat d'un véhicule tout électrique pour certains automobilistes, mais la détermination de l'ampleur de cet effet en fonction des circonstances est plus difficile dans le présent dossier pour HQD.

27. À l'audience, les témoins de l'AQCIE et la FCEI ont présenté l'incertitude importante sur l'effet induit :

- Études basées sur des données « anciennes » (2012, 2013, 2014);
- Études basées sur les early adopters (B-0042, p. 4);
- Évolution technologique affecte le besoin en bornes;
- Position concurrentielle des VEÉ (prix de vente, prix de l'essence, aides financières, etc.) affecte leur part de marché;
- Effet marginal décroissant des bornes additionnelles;
- Effet induit sur les propriétaires sans recharge à domicile?

28. En somme, selon l'AQCIE et la FCEI :

- la notion d'effet induit n'a pas fait l'objet d'une démonstration empirique concluante;
- l'estimation de l'effet induit est très sensible aux hypothèses du marché de référence et présente un haut degré d'incertitude;
- E3 obtient des effets induits beaucoup plus élevés que ce qui est rapporté dans la littérature.

⁴ B-0004, p. 15

Ratio VEÉ :BRCC

29. E3 détermine des ratios cibles de VEÉ par BRCC pour les deux scénarios. La justification du niveau précis des ratios n'est pas donnée. Par contre, E3 indique une série d'études desquelles ils ont tiré des résultats ou des données à partir desquels ils ont dérivé des ratios VEÉ : BRCC.⁵ Les résultats obtenus sont parfois des projections basées sur des simulations, parfois des observations du statut passé du marché.
30. Le ratio cible de 250:1 en 2030 n'est supporté par aucune analyse propre à HQD. Il faut noter l'absence d'analyses de sensibilité et le fait que tout est basé sur un temps d'attente nul.
31. À l'audience les témoins de l'AQCIE et de la FCEI ont indiqué que ce ratio est plus agressif que les études réalisées aux États-Unis, qui elles-mêmes contiennent des hypothèses agressives.

Rentabilité

32. Le déploiement des bornes n'aura pas d'impact sur les tarifs des consommateurs d'électricité à moyen et long terme selon HQD, car le projet génère plus de revenus que de coûts. Sur dix ans, le Distributeur calcule une rentabilité positive de 27 M\$. Ce calcul repose sur un ensemble d'hypothèses.
33. Après analyse, il appert que plusieurs paramètres de l'analyse de rentabilité sont indûment optimistes et l'AQCIE et la FCEI évalue que le projet tel que proposé n'atteint pas le seuil de rentabilité.
34. La preuve non contredite démontre que le coût de recharge réel aux BRCC, à 36 ¢/kWh, est plus de 4 fois plus élevé que le coût unitaire de recharge à domicile;
35. Le coût de recharge réel aux bornes publiques de niveau 2 est également de 36 ¢/kWh selon les données disponibles (AVEQ 6 mars 2019; 8,3 kWh en 3 heures à 1\$/h);
36. À ce prix, la recharge d'un véhicule électrique aux BRCC se traduit par un coût / 100 km de 7,59 \$, équivalent à plus de 83 % du coût de l'essence / 100 km pour un VMT compact (7 L / 100 km @ 1,30 \$ /litre = 9,10 \$).
37. L'écart de prix d'acquisition entre un VMT et un VEÉ (après subvention) n'est plus compensé par une réduction suffisamment significative du coût d'utilisation (carburant) :

⁵ B-0016, pp. 43 à 45, réponse 10.7

➤	VEÉ recharge à domicile	8,94 ¢/kWh	1,88 \$/100 km	338,40 \$/an
➤	VEÉ recharge aux BRCC	36,16 ¢/kWh	7,59 \$/100 km	1 366,20 \$/an
➤	VMT (7 L/100 km)	1,30 \$/L	9,10 \$/100 km	1 638,00 \$/an

38. L'avantage versus VMT est de 1 300 \$ / an pour un VEÉ rechargé à domicile, mais seulement 272 \$ / an pour un VEÉ rechargé aux BRCC :

- L'intérêt économique d'un véhicule électrique est par conséquent sérieusement remis en question en l'absence de recharge à domicile.
- L'effet induit du Projet de BRCC sur les ventes de VEÉ pour ce segment de clientèle semble donc très fragile.

Incertitude et prudence des investissements et dépenses

39. Le projet et son analyse de rentabilité sont exposés à plusieurs facteurs de risque et d'incertitudes.

40. L'effet induit est largement surévalué.

41. L'évolution technologique est également susceptible de modifier de manière importante la demande de recharge.

42. L'apport du secteur privé est également un facteur important.

43. Selon les données fournies par le Distributeur, pas moins de 18 bornes de recharges publiques de niveau 3 ont été mises en service par le secteur privé depuis juillet 2018.⁶ D'autres ont été ajoutées en 2019.

44. Bien que moins important que la contribution du Circuit électrique, cet apport du privé demeure considérable. Différents acteurs privés ont également annoncé leur intention de déployer des bornes de recharge rapide publiques.

45. Le nouveau cadre réglementaire demande au Distributeur de développer un réseau de bornes de recharge rapide pour véhicules électriques.

46. La Régie doit juger de la prudence du plan mis de l'avant par le Distributeur. La preuve démontre que le plan du Distributeur n'est pas clairement défini et est susceptible de changer à tout moment.

47. Le Distributeur établit son plan sur la base de caractéristiques fixes des voitures et des bornes et sur une prévision de ventes, mais il affirme qu'il adaptera son plan au fur et à mesure en fonction de l'évolution de tous ces paramètres.

48. Devant l'incertitude importante qui entoure le projet du Distributeur l'AQCIE et la FCEI soumettent que la Régie doit agir avec une approche basée sur la prudence doit guider le déploiement du réseau de bornes de recharge.

⁶ 30 bornes en date de juillet 2018 (B-0004, p.40) et 48 (B-0015, p. 9) en date de janvier 2018.

Recommandation sur le déploiement de bornes

49. L'AQCIE et la FCEI croient au développement de la mobilité durable et ne sont pas défavorables à l'extension du réseau de bornes rapides sur le territoire du Québec.
50. La demande d'HQD doit toutefois être ramenée à un niveau plus réaliste et demande à la Régie d'autoriser le Distributeur à porter le réseau à 400 bornes à l'horizon 2021. Toutefois, si le parc de véhicules devait excéder les prévisions actuelles, le nombre de bornes pourrait être plus élevé.
51. Au-delà de 2021, la Régie devrait exiger du Distributeur qu'il présente une mise à jour du projet au cours de l'année 2020.
52. Le Distributeur mentionne que le ratio VEÉ :BRCC optimal à terme est de 250. Les études existantes ne permettent toutefois pas de supporter ce ratio de manière convaincante. En 2020, les connaissances sur les besoins de recharge en général, et en particulier sur les besoins au Québec, se seront alors raffinées et permettront une prise de décision plus éclairée.
53. Rappelons que l'AQCIE et la FCEI demande le dossier à être déposé inclut une analyse fine des besoins sur la base des données recueillies par le Circuit électrique et pourrait notamment contenir l'information suivante :
 - Impact de la présence de BRCC à proximité du lieu de résidence et la résidence sur le taux d'adoption des véhicules électriques;
 - Profil d'utilisation des bornes en fonction de l'autonomie des véhicules;
 - Profil d'utilisation des bornes et fréquence des recharges successives multiples;
 - Une analyse fine des besoins selon l'autonomie et le type de véhicule sur la base notamment des données recueillies par le Circuit électrique;
 - Une ventilation des besoins de bornes entre les différents types de milieux (corridor, ville, village, etc.) et les différentes fonctions (couverture versus demande);
 - La description détaillée des critères décisionnels d'établissement de stations pour chacune des fonctions notamment en termes d'espacement et de nombre de bornes (par exemple, le seuil de tolérance à la congestion) et la justification de ces critères ainsi que des analyses de sensibilité sur leur impact respectif.
54. Cette information permettrait d'établir avec beaucoup plus de rigueur à l'égard de la prudence des investissements que l'utilisation d'un simple ratio.

Suivi comptable

55. Le Distributeur a indiqué initialement qu'il ne prévoit pas faire un suivi comptable distinct des dépenses associées au projet puisque celle-ci s'inscrivent dans la formule d'indexation.
56. HQD semble avoir évolué sur cette question en audience.
57. L'AQCIE et la FCEI demandent qu'un suivi distinct des coûts du projet soit effectué.

Demande de création d'un compte d'écart et de report

58. Le Distributeur demande à la Régie l'autorisation de créer, à compter de la date de la présente demande, un compte d'écarts et de reports, hors base de tarification et portant intérêt, pour y comptabiliser tous les coûts ayant un impact sur ses revenus requis associés à la Demande relative à l'établissement du service public de recharge rapide pour véhicules électriques qui n'auront pu être reflétés dans les tarifs au moment opportun, en considérant le mécanisme de réglementation incitative applicable au Distributeur.⁷
59. L'AQCIE et la FCEI s'opposent à la demande du Distributeur.
60. Dans sa décision⁸, la Régie a rejeté la création du facteur Z générique. Elle explique ainsi sa décision :

« [179] Dans sa décision D-2017-04382, la Régie a reconnu la nécessité de traiter certains coûts à l'extérieur de la Formule d'indexation à titre d'exclusion (Facteur Y) ou d'exogène (Facteur Z), considérant que tous les éléments de coûts d'un revenu requis ne peuvent être intégrés dans cette formule. Elle ajoutait que ces éléments de coûts traités par le biais d'un Facteur Y ou d'un Facteur Z ne pouvaient participer à l'atteinte de l'objectif d'efficacité recherché par la Formule d'indexation ni permettre la détermination de tarifs justes et raisonnables s'ils étaient traités à l'intérieur de cette formule

[180] Dans cette même décision⁸³, la Régie retenait les critères suivants dans l'établissement d'éléments de coûts à être traités en Facteur Z :

- l'imprévisibilité de l'émergence des éléments de coûts pendant la durée du MRI;
- l'imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;
- l'insuffisance du contrôle du Distributeur sur les éléments de coûts;

⁷ B-0002, p. 3

⁸ D-2019-027

- un seuil de matérialité de 15 M\$⁸⁴, tant pour la création que le maintien d'un élément de coût en Facteur Z.

[181] Dans sa décision D-2018-067, la Régie a reconnu la nécessité de traiter, notamment, les événements imprévisibles en réseaux autonomes et les pannes majeures par le biais d'un Facteur Z⁸⁵. Elle reconnaissait cependant que le Distributeur pouvait faire face à d'autres éléments de coûts dont il ne pouvait prévoir l'occurrence pendant le MRI. Elle convenait que ces éléments de coûts seraient examinés au cas par cas afin d'établir si les conditions de traitement en Facteur Z sont respectées⁸⁶.

[182] En conséquence, ce nouveau régime de fixation des tarifs découlant de la mise en place d'un MRI prévoit expressément qu'un ajustement peut être apporté aux tarifs en cours d'année, dans la mesure où le Distributeur fait face à un événement qui satisfait aux conditions de traitement en Facteur Z. Il est ainsi à la connaissance de tous que, dans le cadre du présent MRI, les coûts reliés à un événement qui survient en cours d'année et qui se qualifie comme Facteur Z, après examen de la Régie, seront pris en considération lors de la fixation des tarifs de l'année subséquente. »

61. A priori, il n'y a aucune raison d'anticiper un écart de coût important dans le cadre du projet à l'étude, d'autant plus que le Distributeur a le contrôle entièrement la gestion de cette activité.
62. Ainsi, une accélération volontaire du déploiement relève du contrôle de HQD. Advenant des modifications législatives ou réglementaires, le Distributeur aurait la possibilité de s'adresser à la Régie, tel que décrit aux paragraphes 182 et 283 de la décision D-2019-027.
63. L'AQCIE et la FCEI sont, par ailleurs, favorables à une maximisation de l'utilisation des subventions ou autres ressources financières externes.

Sommaire des recommandations

64. L'AQCIE et la FCEI formulent les recommandations suivantes :
 - Limiter le nombre de bornes du circuit électrique à l'horizon 2021 au maximum entre 400 et 1 borne pour chaque tranche de 175 véhicules entièrement électrique;
 - Demander au Distributeur de déposer en 2020 une mise à jour du projet pour les années 2021 à 2027 pour approbation;
 - Exiger du Distributeur qu'il maintienne une comptabilité distincte de l'ensemble des coûts associés au projet et des revenus aux bornes;
 - Refuser la création d'un compte d'écart et de report.
 - D'ici à 2021, autoriser le Distributeur à porter le circuit électrique à 400 bornes rapides ou une borne par 175 VEÉ;
 - Exiger qu'une mise à jour du projet pour les années au-delà de 2021 soit présentée à la Régie;

- S'assurer d'un suivi réglementaire distinct des coûts liés au projet.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, ce 12 avril 2019

Fasken Martineau DuMoulin

(s) Fasken Martineau DuMoulin

Copie conforme

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Procureurs de l'intervenante FCEI