

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER: R-4060-2018

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

ET

UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)
Intervenante

DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT D'UN SERVICE DE RECHARGE
RAPIDE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES

ARGUMENTATION DE UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

UC intervient dans le présent dossier à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles étant préoccupée particulièrement par les difficultés économiques auxquelles font face les ménages pauvres, financièrement et socialement désavantagés.

Les sujets dont UC a traités dans le cadre du présent dossier ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer d'informations pertinentes pour qu'ultimement les tarifs s'appliquant à la clientèle dont UC défend les intérêts soient justes et raisonnables.

Les positions et recommandations de UC sont clairement énoncées à sa preuve qui est constituée du mémoire de UC préparé par Mme Viviane de Tilly¹, et de son témoignage présenté en audience².

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tout un chacun des éléments de la preuve de UC mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments qui ont été soulevés dans sa preuve et ou d'autres éléments qui n'y ont pas été directement traités.

Contexte

La présente demande fait suite à l'adoption de la *Loi favorisant l'établissement d'un service public de recharge rapide pour véhicules électriques*³, qui a modifié la Loi de la Régie de l'Énergie par l'ajout de l'article 52.1.2 qui stipule :

¹ Pièces C-UC-0007;

² Témoignage présenté en audience le 11 avril 2019;

³ Projet de Loi 184, adopté le 15 juin 2018, « **NOTES EXPLICATIVES** , Cette loi a pour objet de favoriser l'établissement d'un service public de recharge rapide pour véhicules électriques. À cette fin, elle modifie la Loi sur Hydro-Québec afin de permettre au gouvernement de fixer les tarifs d'un tel service par règlement. La loi modifie également la Loi sur la Régie de l'énergie afin de permettre à la Régie de l'énergie de tenir compte, dans la fixation des tarifs de distribution d'électricité, des revenus requis par Hydro-Québec pour assurer l'exploitation d'un tel service. »

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 visé 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.

Et a modifié la loi sur Hydro-Québec en ajoutant l'article 22.02.2 qui stipule:

Le gouvernement fixe par règlement les tarifs d'utilisation d'un service public de recharge rapide pour véhicules électriques établi par la Société.⁴

Pour bien comprendre le contexte de l'adoption de ces dispositions législatives qui se distinguent, comme nous le verront plus tard, des dispositions réglementaires traditionnelles portant sur les activités et obligations usuelles, commerciales, réglementaires et monopolistiques du Distributeur, nous devons faire référence à la Politique Énergétique 2030, où le gouvernement s'est fixé le but d'atteindre 100,000 véhicules électriques et hybrides rechargeables immatriculés au Québec d'ici 2020, 300,000 pour 2026 et 1,000,000 d'ici 2030.⁵

Notons que dans son Plan d'action pour l'implantation de cette cible relative aux véhicules électriques, le gouvernement précise que l'une des actions à prendre sera de « *Soutenir l'acquisition de véhicules électriques par différents moyens, dont un projet pilote favorisant l'acquisition de véhicules électriques d'occasion et le financement de bornes de recharge en milieu résidentiel et en milieu de travail* » et que le porteur du projet sera le TEQ et divers Ministères.⁶

Le gouvernement précise également qu'une autre action sera de « *accroître le déploiement du Circuit électrique* » la cible étant d'atteindre 2,500 bornes publiques d'ici 2020, les porteurs du projet étant TEQ, HQ et divers ministères.⁷ Notons qu'il n'est pas précisé au Plan d'action si ces bornes publiques doivent être de recharge rapide.

La nouvelle législation de concert avec la Politique énergétique 2030, invite donc Hydro-Québec à développer ou étendre un réseau de borne de recharge rapide.

Soulignons qu'en vertu de la Politique Énergétique Hydro-Québec n'est pas l'unique porteur ou responsable de mettre en place des mesures pour atteindre ces cibles.

L'installation de bornes de recharge par Hydro-Québec n'est forcément pas l'unique moyen à être développé pour atteindre les cibles visées par la Politique Énergétique 2030.

⁴ Notons que le projet de loi établissant le tarif à 11.50\$/hr n'a toujours pas été adopté.

⁵ Politique énergétique 2030, page 41.

⁶ Plan d'action Politique Énergétique 2030, Orientation 2 point 6;

⁷ Plan d'action Politique Énergétique 2030, Orientation 2 point 12;

Par l'intervention de l'article 52.1.2 de la *LRE*, il appert que le Distributeur développera et exploitera un service de bornes de recharges rapides et qu'il sera désormais tenu compte des revenus requis relatifs à cette activité lors de la fixation des tarifs.

Il est également spécifié à l'article 52.1.2 que les revenus requis relatifs à cette activité seront 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.

L'article 52.1.2 se démaque des autres articles de la *LRE* et de l'esprit général de la Loi puisqu'il impose de prendre en considération dans les revenus requis du Distributeur, sous réserve de leurs caractère prudent et utile, les montants globaux des dépenses du Distributeur dans une entreprise commerciale non réglementée qui ne relève pas de ses activités de distribution d'électricité habituelles, réglementées et pour laquelle il ne détient pas de monopoles.

En effet il ne s'agit plus de simplement fournir l'alimentation en électricité aux bornes de recharges, activité faisant partie des activités réglementées de fourniture d'électricité ; tarifé au tarif BR, mais d'installer, opérer et maintenir des bornes de recharges où des automobilistes viendront recharger leur véhicule.

De fait plusieurs bornes sont déjà déployées sur le territoire québécois, par différents propriétaires de bornes y compris Hydro-Québec qui possède des bornes en partenariat.

Hydro-Québec prendra ainsi part en solo, à un nouveau marché commercial, celui des bornes de recharge où il entrera en concurrence avec le marché libre.

Notons de plus que si le projet de règlement⁸ fixant le prix de la recharge devait être adopté et mis en œuvre, selon ses termes actuels, seul Hydro-Québec y serait assujéti.⁹

Le Distributeur reconnaît qu'il est essentiel que le projet soumis soit rentable et n'entraîne pas une hausse tarifaire pour ses clients,

Il réitère à plusieurs reprises dans sa preuve que son projet pourrait être modifié si les circonstances venaient à évoluer.

Soulignons que de par leur nature hautement technologique et leur avènement relativement nouveau, tant les bornes de recharge que les véhicules électriques sont appelés à évoluer rapidement.

La demande du Distributeur est soumise dans un contexte factuel et juridique nouveau et exceptionnel.

⁸ Projet de règlement Règlement sur les tarifs d'utilisation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques, Loi sur Hydro-Québec, (chapitre H-5, a. 22.0.2; 2018, c. 25);

⁹ «Ce projet de règlement a pour objet de fixer à 11,50 \$ l'heure les tarifs d'utilisation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques exploité par Hydro-Québec.»

Introduction

Le Distributeur demande à la Régie de reconnaître et d'autoriser un projet d'investissement majeur, 118 M\$¹⁰ pour qu'il puisse s'engager dans une nouvelle activité soit l'installation et l'opération de bornes de recharge pour véhicules électriques.

Le déploiement de ce projet du Distributeur se ferait sur 10 ans.

Cette demande découlant du contexte décrit ci-dessus se distingue des demandes usuelles d'autorisation d'investissement¹¹ soumises à la Régie à plusieurs égards.

1. Cette nouvelle activité du Distributeur est une activité commerciale de masse non réglementée;
2. Cette activité n'est pas essentielle, utile ou nécessaire à la mission première du Distributeur soit de distribuer l'électricité et de maintenir de son réseau de Distribution¹²;
3. Les bornes sont une installation de consommation et non une installation de distribution d'électricité;
4. Cette activité ne bénéficie pas d'un droit exclusif, et est assujettie à la concurrence;
5. La clientèle visée (propriétaire de VÉ ou VHR) n'est pas une clientèle captive;
6. Les coûts de ce « programme » ne seront pas assujettie à la règle de l'utilisateur payeur;
7. Les « tarifs » ou coût de la recharge payable à la borne par l'électro-automobiliste ne seront pas fixé par la Régie;
8. Le revenu requis pour assurer cette activité n'est pas utile ou nécessaire pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité
9. Le revenus requis pour cette activité devra être reconnu par la Régie et être intégré au revenus requis du Distributeur pour la fixation des tarifs.

Considérant les éléments énumérés ci-dessus, UC soumet que les notions de prudence et d'utilité, i.e. la détermination du caractère prudemment acquis et utile des actifs et dépenses est au cœur du présent dossier et mérite une attention particulière considérant le contexte nouveau et inhabituel de la présente demande.

¹⁰ Pièce B-0004, page 17, Tableau 2;

¹¹ Demandes d'investissements soumises à la Régie en vertu de l'article 73 de la *LRE* et de son règlement d'application;

¹² Loi sur la Régie article 2 : « distributeur d'électricité » : Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité et « réseau de distribution d'électricité » : l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs, et, dans le cas des réseaux autonomes de distribution d'électricité du distributeur d'électricité, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité;

UC soumet que la Régie devra se pencher et examiner avec une approche nouvelle et plus exigeante la rentabilité du projet et la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utile à l'exploitation du service de BBRC et elle devrait s'assurer de la prudence démontrée par le Distributeur dans la conception puis dans la mise en place et l'exploitation de son projet.

UC soumet que puisque le caractère prudent du projet doit être au cœur de la réflexion de la Régie, celle-ci devra être convaincue que ce projet ne présente pas de risque d'augmentation tarifaire pour la clientèle.

Or, à l'instar de d'autres intervenants dont la FCEI et l' AQCIE, UC a constaté et soumet à la Régie que l'analyse économique du Projet telle que soumise par le Distributeur repose sur un nombre élevé d'hypothèses erronées ou entachées d'incertitudes et cela a un impact important sur la démonstration de la rentabilité du projet.

Dans sa preuve UC remet en question et conteste plusieurs des hypothèses présentées par le Distributeur au soutien de la rentabilité de son projet dont:

1. Le scénario de référence et analyse de sensibilité
2. L'impact et le calcul de l'effet induit tel que soumis
3. La consommation annuelle des véhicules électriques
4. Le nombre de recharge par borne
5. Le déclin du marché des VHR
6. L'impact de la concurrence d'autres réseaux de bornes de recharges

UC soumet avoir démontré dans la preuve¹³ qu'elle a soumise que plusieurs des hypothèses fondamentales de l'analyse de rentabilité du Distributeur ne tiennent pas la route et si ces hypothèses étaient redressées il y aurait une diminution significative des revenus de recharges estimés par le Distributeur, soit de plus de 20% et conclu que le projet sur la base de la correction de certaines de ces hypothèses produirait un déficit en valeur actualisé de 15 M\$.

UC demande donc à la Régie de rejeter la demande du Distributeur telle que soumise parce qu'il n'a pas fait une démonstration solide ou même raisonnable que son projet d'investissement de 118 M\$ est prudent.

Subsidiairement, et sans préjudice à ce qui précède si la Régie devait permettre au Distributeur de procéder au déploiement de BBRC, UC demande à la Régie de limiter le déploiement en le divisant en diverses phases. Par exemple avec une première phase pour le déploiement de 325 BBRC jusqu'en 2020. Le résultat de cette première phase pourrait alors être examiné en 2021 lors de l'examen pour l'inclusion au revenus requis d'une 2^{ième} phase.... Puis 3^{ième}. Une telle approche faisant état de prudence pourrait rendre le projet de BBRC plus acceptable et moins risqué.

I. Contexte particulier du dossier et notion de prudence

a) La demande du Distributeur

Dans sa preuve le Distributeur soumet :

« Le projet par son déploiement adapté et progressif, offrira au Distributeur l'occasion de s'ajuster à un marché en pleine évolution et de s'assurer d'un juste équilibre entre l'offre

¹³ Pièce C-UC-007, page 34 et suivantes et témoignage de Mme de Tilly;

et la demande de bornes de recharge. Grâce à cette approche le Distributeur sera en mesure d'apporter les ajustements au Projet nécessaires considérant l'évolution rapide de la technologie en matière d'électrification des transports.

Cette approche prudente permettra enfin de raffiner les hypothèses sous-jacentes aux analyses du Distributeur, et ce, à la lumière des résultats des premières années de déploiement.»¹⁴ (nos soulignés)

Cette description par le Distributeur de son approche reconnaît la nécessité pour celle-ci d'être prudente.

Il reconnaît qu'il devra s'ajuster à un marché en pleine évolution où les technologies évoluent rapidement.

Toutefois, dans sa requête il demande à la Régie d'établir la juste valeur des actifs et de déterminer les montants globaux des dépenses selon sa preuve.¹⁵

Notons que dans sa preuve les actifs et montants globaux de dépenses sont échelonnés sur 10 ans et totalisent 118 M\$ pour un projet déterminé pour cette période.

C'est donc la valeur et la prudence de ce projet que la Régie examine.

Car, pour que le Distributeur puisse inclure la valeur des actifs et les montants globaux qu'il proposent à ses revenus requis, la Régie doit déterminer qu'elle estime que ceux-ci sont prudemment acquis et utiles à l'exploitation d'un tel service public.

La notion de prudence a été largement discuté en matière de régulation économique y compris par la Régie dans diverses décisions principalement en relation avec l'application de l'article 73 de la LRE et de son règlement d'application et en relation avec le paragraphe 1 de l'article 49 au moment d'inclure un investissement dans le revenus requis pour fins de fixation des tarifs.

Bien que le contexte soit différent parce que l'article 73 n'a pas d'application directe dans le présent dossier, UC soumet qu'il est pertinent et utile de revoir certaines décisions ayant traité de la notion de prudence.

Dans sa décision D-2007-24 la Régie écrivait :

Notion de prudence en régulation économique

Lorsqu'un organisme de régulation économique comme la Régie qualifie d'imprudente une décision ou une dépense d'un distributeur ou d'une compagnie d'utilité publique (public utility), certains principes s'appliquent.

Dans le cas présent, la Loi ne précise pas, à son article 49, ce qu'il faut entendre par prudemment acquis. La règle d'interprétation veut que, faute d'une définition dans une loi, les mots s'entendent dans leur sens ordinaire.

La référence aux définitions des dictionnaires est toujours utile :

Petit Robert

« Imprudent : Qui manque de prudence.

¹⁴ Pièce B-0004, pages 10 et 11;

¹⁵ Pièce B-0002 page 3

Prudence : Attitude d'esprit d'une personne qui, réfléchissant à la portée et aux conséquences de ses actes, prend ses dispositions pour éviter des erreurs, des malheurs possibles, s'abstient de tout ce qu'elle croit pouvoir être source de dommage ».

Le Grand dictionnaire terminologique

« Prudence : Se dit de ce qui est considéré du point de vue à la fois de la prudence et de la prévoyance.

*Imprudence : Manque de prévoyance, de précaution, de prudence. L'imprudence est un quasi-délit; ce qui caractérise la faute d'imprudence ou de négligence sur le plan aquilien, c'est la prévision ou la prévisibilité du dommage ».*¹⁶ (nos soulignés)

Les définitions suivantes se retrouvent aujourd'hui sur internet :

- Définition prudent Larousse : Qui fait preuve de prudence, de circonspection dans ses actes, de grande attention dans les situations qui comportent des dangers : *Être prudent sur la route.*

Cambridge Dictionary : careful and avoiding risk, showing good judgment in avoiding risks and uncertainties ; careful :

UC soumet que pour démontrer qu'il a été prudent le Distributeur devrait établir qu'il a fait montre de bon jugement afin d'éviter les risques et les incertitudes.

Dans la Décision D-2007-24 la Régie poursuivait et ajoutait :

L'imprudence est définie en terme de faute ou de négligence tenant à un manque de prévoyance, au manquement au devoir d'agir avec soin ou attention (« care »), à un abus, à des actions malhonnêtes, à du gaspillage (« wasteful ») ou à des dépenses inutiles.¹⁷

Or comme il a été souligné dans la mise en contexte de la présente argumentation, la détermination du caractère prudemment acquis et utile est au cœur du présent dossier et mérite une attention particulière considérant le contexte inhabituel de la présente demande découlant entre autres de divers éléments.

1. Cette nouvelle activité du Distributeur est une activité commerciale de masse non réglementée;

Plusieurs bornes existent et sont présentement installées au Québec.

Ces bornes sont opérées par divers acteurs dans ce marché.

Ce service, qui vise à fournir une recharge aux véhicules électrique n'est pas réglementé dans la province de Québec.

2. Cette activité n'est pas essentielle, utile ou nécessaire à la mission première du Distributeur soit de distribuer l'électricité et de maintenir de son réseau de Distribution;

La LRE à son article 2, donnent les définitions suivantes relativement à l'activité de distribution d'électricité :

«distributeur d'électricité» : Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité»

et

¹⁶ D-2007-24, pages 16 et 17;

¹⁷ D-2007-24, page 18;

«réseau de distribution d'électricité» : l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs, et, dans le cas des réseaux autonomes de distribution d'électricité du distributeur d'électricité, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité;

L'activité d'alimenter un véhicule par une borne n'est pas une activité réglementée car ce n'est pas une opération liée à la distribution d'électricité.

Cette interprétation est d'ailleurs conforme à celle donnée par le OEB Staff's view Bulletin, RE: Electric Vehicle Charging, 7 juillet 2016¹⁸ qui mentionne que :

In OEB staff's view, an electrical apparatus or infrastructure owned or operated for the sole intended purpose of charging EVs is not a system for distributing electricity. Given that an EV charging station does not provide distribution capability for load-types other than EVs, it should simply be viewed as a point of connection to the electrical grid. It follows then that a person who owns or operates an EV charging station is not a distributor solely because of that ownership or operation. (nos soulignés)

3. Les bornes sont une installation de consommation et non une installation de distribution d'électricité;
4. Cette activité ne bénéficie pas d'un droit exclusif, et est assujettie à la concurrence;
5. La clientèle visée (propriétaire de VÉ ou VHR) n'est pas une clientèle captive;

Non seulement cette clientèle dispose-t-elle d'un certains choix de fournisseurs, divers opérateurs de bornes, mais elle peut se recharger à domicile.

6. Les coûts de ce « programme » ne seront pas assujettie à la règle de l'utilisateur payeur;

Selon les termes de l'article 52.1.2 les revenus requis pour ce projet seront assumés par l'ensemble de la clientèle du Distributeur si ceux-ci sont reconnus par la Régie.

Si au terme de l'article 22.02.02 le gouvernement adopte un règlement fixant le coût du prix de la recharge à une BBRC d'Hydro-Québec, il est peu probable que ce prix couvre les coûts réels d'investissements et d'exploitation des bornes.

Le Distributeur a d'ailleurs exprimé clairement en audience que si les revenus des recharges exécutées à domicile ne sont pas prises en considération le projet de BBRC serait déficitaires (et ce même si le prix de 11.50 \$/hr était adopté).

7. Les « tarifs » ou coût de la recharge payable à la borne par l'électro-automobiliste ne seront pas fixé par la Régie;

Nonobstant l'article 31.1° qui prévoit que :

La Régie a compétence exclusive pour:

¹⁸ Pièce A-0021;

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

le gouvernement s'est réservé le pouvoir de fixer par décret le coûts de la recharge pour les bornes opérées par Hydro-Québec.

UC soumet respectueusement que, considérant la compétence exclusive attribuée à la Régie pour fixer les tarifs et les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le Distributeur, le gouvernement ne pouvait sans modifier la loi fixer un tarif ou « prix de vente aux bornes d'HQ » sans modifier la LRE.

Le fait que le gouvernement ait agit ainsi et se soit attribué ce droit dans la loi sur Hydro-Québec démontre que l'activité de fournir un service de borne de recharge n'est pas de la distribution d'électricité.

De plus, UC soumet que le l'article 22.0.1¹⁹ de la Loi sur Hydro-Québec selon lequel le gouvernement peut fixer les tarifs d'un contrat spécial n'est pas applicable à l'article 22.0.2.

C'est le gouvernement qui s'est réservé le droit de fixer les tarifs de recharge aux bornes d'Hydro-Québec.

Il faut présumer de la validité des lois.

Or, si cette activité en était une de distribution d'électricité, le gouvernement ne pourrait sans soit procéder à la modification de l'article 31 de la *LRE*, ou sans préciser à l'article 22.0.2 de la Loi sur Hydro Québec qu'il s'exempte de l'application de l'article 31 (comme il l'a fait à l'article 22.0.1) établir de lui-même un tarif de distribution d'électricité.

Si on présume de la validité de l'article 52.1.2 et de l'article 22.0.2 de la Loi sur Hydro-Québec il faut conclure qu'il ne vise pas une activité de distribution d'électricité.

Le Distributeur en réponse à une question de la Régie indique :

Quoiqu'il ne s'agisse pas d'une activité réglementée au sens où la Régie n'en fixe pas les tarifs, le Distributeur considère néanmoins que l'exploitation du service public de recharge rapide pour VÉ est une activité réglementée puisque la Régie doit tenir compte de l'ensemble des revenus et dépenses y afférents dans la fixation des tarifs de distribution d'électricité. Ceux-ci concernent notamment la juste valeur des actifs que la Régie estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation d'un tel service public, les montants globaux qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de prestation de ce service, de même que les revenus d'exploitation qu'en perçoit le Distributeur.

Ainsi, puisque le Distributeur considère ce service comme une activité réglementée et qu'il est le propriétaire des actifs associés au Projet, ces derniers sont inclus dans sa base de tarification. En conséquence, le Distributeur est d'avis qu'il n'est pas

¹⁹ Article 22.0.1 Les tarifs et les conditions auxquels l'énergie est distribuée sont fixés par la Régie.

Toutefois, malgré le [paragraphe 1°](#) de l'[article 31](#) de la [Loi sur la Régie de l'énergie \(chapitre R-6.01\)](#), le gouvernement peut fixer à l'égard d'un contrat spécial qu'il détermine les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par la Société à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.

requis de répertoirer de façon distincte dans son système comptable les dépenses associées aux actifs du Projet.²⁰

Il est loin d'être certain que cette interprétation soit bien fondée.

8. Le revenu requis pour assurer cette activité n'est pas utile ou nécessaire pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité

Le législateur nous éclaire d'ailleurs à ce sujet puisqu'il précise à l'article 52.1.2 que la Régie doit se prononcer sur « la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation d'un service public de recharge rapide pour les VÉ, de même que sur les montants globaux de dépenses nécessaires pour l'exploitation de ce service ».

Le législateur prévoit que le revenu requis pour cette activité viendra s'ajouter aux fins de fixation des tarifs via l'article 52.1 aux revenus requis qui sont déjà identifiés à l'article 52.3 qui traite des *revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité*.

Notons que l'article ne stipule aucun nombre de bornes devant être installé ni la période sur laquelle elles devraient être installées.

Soulignons également que la demande du législateur à l'effet d'inclure la juste valeur des actifs et montant globaux prudemment acquis aux revenus requis du distributeur pourrait nous laisser croire que le législateur prévoyait un examen annuel de la prudence des investissements et charges d'exploitation encourus pour le projet avant de les ajouter aux revenus requis.

Cette interprétation du nouvel article 52.1.2 de la LRE et 22.0.2 de la Loi d'Hydro-Québec Est conforme aux principes d'interprétation des lois établis par la Cour Suprême dans : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*²¹, où la majorité de la Cour Suprême du Canada a rejeté la proposition à l'effet que l'interprétation d'une loi doit se limiter au simple mots utilisé dans le texte de la Loi. La RCS a plutôt adopté l'approche suivante en citant Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd edition, 1983) at page 87:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

La Cour poursuit son raisonnement et élabore ainsi au paragraphe 27 de sa décision :

It is a well established principle of statutory interpretation that the legislature does not intend to produce absurd consequences....an interpretation can be considered absurd if it leads to ridiculous or frivolous consequences, if it is extremely unreasonable or inequitable, if it is illogical or incoherent, or if it is incompatible with other provisions or with the object of the legislative enactment.²² (nos soulignés)

²⁰ Pièce B-0014, réponse à la Question 1.1;

²¹ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1978] 1 SCR 27;

²² *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1978] 1 SCR 27;

b) Fardeau de preuve du Distributeur

Selon le Distributeur, la Régie ne devrait prendre en considération que le texte du nouvel article 52.1.2 et limiter son examen à « la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation d'un service public de recharge rapide pour les VÉ, de même que sur les montants globaux de dépenses nécessaires pour l'exploitation de ce service. »²³

Dans ce contexte le Distributeur soulignait que bien que l'analyse économique soit un sujet pertinent il indiquait être préoccupé par l'ampleur qu'entendaient lui donner certains intervenants.²⁴

Suite à ces représentations du Distributeur, la Régie constatait dans sa décision D-2018-166 que le Distributeur n'avait pas soumis avec sa demande originale toutes les informations requises et requérait la production d'un complément de preuve.²⁵

La Régie précisait également qu'elle « estime que l'article 52.1.2 ne permet pas d'établir a priori une présomption selon laquelle les actifs visés seraient destinés à la distribution d'électricité et qu'ils seraient prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de distribution. En effet, cette présomption résulte de l'interprétation, par la Régie, de l'article 73 de la Loi et de son règlement d'application. »²⁶ (nos soulignés)

En conséquence la Régie statuait que :

[25] Dans l'exercice de sa compétence tarifaire, et dans le contexte du nouvel article 52.1.2 de la Loi, la Régie considère que des analyses économiques et financières sont requises pour lui permettre d'examiner la Demande au mérite.

*[26] La Régie entend donc examiner l'ensemble des dépenses et des revenus associés à la prestation du service public de recharge rapide.*²⁷

Notons que le Distributeur maintient dans sa preuve que la présente demande n'est pas assujettie à l'article 73 et à son règlement d'application²⁸ et il confirme que la demande ne se rapporte pas à des actifs destinés à la distribution d'électricité.

UC est en accord avec cette interprétation du Distributeur.

Dans ces circonstances la présomption de prudence que l'on retrouve appliquée en faveur des entreprises réglementées dans la jurisprudence, tant au niveau de l'approbation initiale des projets d'investissements qu'au niveau de l'inclusion subséquente des coûts de ces projets dans les revenus requis ne peut recevoir aucune application.

Il en découle que le Distributeur doit convaincre la Régie que son projet est rentable et repose sur des bases solides, vérifiées et prudentes.

²³ Pièce B-0009, page 7;

²⁴ Pièce B-0006, 2^{ième} page;

²⁵ D-2018-166 pages 9 et 10;

²⁶ D-2018-166 paragraphe [18]

²⁷ D-2018-166;

²⁸ Pièce B-009, pages 6 et 7;

Pour mieux saisir les critères d'évaluation de la prudence certains passages de la décision ATCO ²⁹ de la Cour d'appel de l'Alberta sont éclairants 47 :

[65]...prudence is described as a concept borrowed from legal principles, such as negligence. In other words, the public utility will be held to a managerial duty of care...the deliberate exposure to substantial risk in the exercise of managerial is by its very nature imprudent, for risk is to be avoided, if not altogether, at least insofar as possible under the circumstances [...]

[66] A presumption of prudence triggers an onus of proof on the party impugning managerial decisions. However, if the presumption is rebutted, a public utility's decision will be reviewed, applying an objective test of reasonableness to the facts and circumstances surrounding the decision, without relying on hindsight [...]

....

[72]... the starting point for scrutinizing management decisions is the presumption that it is in the utility's interest to make prudent decisions which also reflect the interests of its customers, by avoiding needless expenditures [...]
(nos soulignés)

UC souligne que la présomption de prudence, qui serait en faveur du Distributeur, à laquelle il est fait référence dans cette décision, n'est pas applicable dans le présent dossier l'analyse du dossier eu égard à la prudence doit se faire comme si le fardeau avait été déjà renversé et incombait au Distributeur.

La prudence oblige donc le Distributeur à éviter les risques «*insofar as possible*» ce qu'il n'a pas fait en développant et soumettant un projet dont la faiblesses de plusieurs intrants met à risque la rentabilité.

Soulignons également que dans le présent dossier, le Distributeur tente de répondre à une « commande » du gouvernement, qui est son actionnaire.

Considérant les caractéristiques particulières de l'activité visée par le projet (non réglementaire, non monopolistique, etc) il sera essentiel que la Régie s'assure du caractère prudent de la demande, i.e. que celle-ci est raisonnable et que tout à été fait pour réduire les risques.

Dans sa Décision D-2005-50, la Régie se prononçait ainsi sur les conditions relatives au fardeau de preuve requis pour ajouter au revenus requis, i.e. à la base de tarification :

Il appartient au Transporteur de démontrer la prudence et l'utilité de ses investissements. Ce fardeau de preuve, commun à tous les demandeurs et à l'ensemble de la demande tarifaire, ne peut lui échapper à l'égard des ajouts à la base de tarification. Aucune disposition, dans la Loi, ne soutient une absence de preuve ou un tel renversement du fardeau de la preuve aux intervenants à ce sujet.

Par ailleurs, le Transporteur est soumis à un régime d'approbation préalable de ses investissements en vertu de l'article 73 de la Loi. Dans le cadre de cet examen, la Régie se penche notamment sur les objectifs, la description, la justification du projet en relation avec l'objectif visé, sa faisabilité technique et économique, les alternatives, la raisonnable

²⁹ ATCO Gas and Pipelines Ltd v. Alberta (Energy and Utilities Board) (Cour d'appel de l'Alberta)

des coûts et l'impact tarifaire du projet. La Régie porte alors un premier jugement sur le caractère prudent de l'investissement ainsi que sur l'utilité appréhendée du projet.³⁰

UC soumet qu'à l'instar de ce que la Régie décrit dans cette décision elle doit dans le présent dossier rendre une décision sur le caractère prudent du projet et des investissements requis de même que sur l'utilité appréhendé du projet.

UC soumet que le caractère prudent doit dans le cas présent être évalué en fonction de la rentabilité du projet et l'utilité appréhendé pourrait être évalué entre autres en lien avec l'effet induit allégué par le Distributeur.

c) Nouveau contexte pour la détermination des tarifs

Les tarifs ont historiquement été fixés en tenant compte du revenu requis du Distributeur pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité en tenant compte de la juste valeur des actifs que la Régie estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation de ce réseau.

52.1. Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, des montants d'aide financière accordés et versés en vertu de l'article 39.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) dans la mesure où le distributeur n'a pas été remboursé de ces montants et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 ainsi que des deuxième et troisième alinéas de ce même article. La Régie s'assure également que les ajustements au tarif L intègrent l'évolution des coûts de fourniture de l'électricité patrimoniale alloués à cette catégorie.

52.3. Les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité sont établis en tenant compte des dispositions des paragraphes 1° à 10° du premier alinéa de l'article 49, du dernier alinéa de ce même article et des articles 50 et 51, compte tenu des adaptations nécessaires.

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasiner de gaz naturel, la Régie doit notamment:

1° établir la base de tarification du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité ou d'un réseau de distribution de gaz naturel ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces réseaux;

Le nouvel article 52.1.2 ajoute un élément nouveau dont la Régie doit tenir compte pour la fixation des tarifs soit le revenu requis, déterminé par la Régie, en tenant compte notamment de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utile, pour assurer l'exploitation du service de recharge publique.

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

³⁰ D-2005-50, page 50;

de recharge rapide pour véhicules électriques visé 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.

UC soumet respectueusement que la démonstration de prudence et d'utilité des investissements requis et du projet pouvant être inclus aux revenus requis doit être complétée dès à présent car comme le souligne le Distributeur son projet n'est pas assujettie à l'article 73, ne serait pas une activité réglementée et n'est pas utile pour assurer l'exploitation du réseau.

UC soumet que dans le cadre du présent dossier le Distributeur ne peut bénéficier d'aucune présomption de prudence et d'utilité, qui permettrait le renversement du fardeau de la preuve sur les intervenants, comme c'est dans les cas pour les projets d'investissements où en vertu de l'application l'article 73, la Régie a exercé un contrôle préalable relativement à la justification de l'investissement.

Tel que soulignée par la décision D-2005-50 la Régie devra juger caractère prudent de l'investissement ainsi que sur l'utilité appréhendée du projet.³¹

UC soumet que le Distributeur ne s'est pas déchargé de son fardeau de preuve car son analyse de rentabilité n'est pas satisfaisante ou réaliste.

II. La démonstration de rentabilité et ses failles

Dans sa preuve UC a soumis que l'analyse de rentabilité du projet soumise par le Distributeur est défaillante car les hypothèses sur lesquelles il a fondé son analyse de rentabilité ne sont pas fiables.³²

UC souligne que la FCEI dans sa preuve en arrive aux mêmes conclusions.

Les coûts de ce projet seront ultimement assumés via les tarifs d'électricité par l'ensemble de la clientèle, de par leur inclusion dans le revenu requis du Distributeur.

Si le projet devait être déficitaire, ce qui est un risque réel selon UC, ceci aurait un impact à la hausse sur les tarifs des clients qu'ils utilisent ou non une BBRC d'Hydro-Québec.

Or la fiabilité des intrants pris en considération pour l'analyse de rentabilité est douteuse et incertaine. Plus on avance dans le temps, années de déploiement, plus leur évolution devient incertaine.

³¹ D-2005-50, page 50;

³² Pièce C-UC-0007;

Toutes les incertitudes qui découlent de l'impossibilité de se fier aux intrants tel que présentés par le Distributeur créent un climat de risques importants relativement à la rentabilité du projet.

UC a compris de la preuve du Distributeur que celui-ci indique entendre tenir compte de l'évolution de ses diverses hypothèses et ajuster son déploiement en conséquence.³³

UC soumet respectueusement que des ajustements au fur et à mesure du déploiement (as we go) n'est pas une panacée ou un remède rassurant lorsqu'à la base et dès le départ les intrants utilisés sont erronés ou douteux.

Cette avenue proposée par le Distributeur de faire évoluer son déploiement ne peut dans les circonstances du présent dossier aider à caractériser de prudent son projet.

Le climat d'incertitude englobant le projet et les risques qu'il fait poindre démontre que le projet tel que soumis par le Distributeur n'est pas prudent.

1. Le scénario de référence et l'analyse de sensibilité

Dans son mémoire UC souligne qu' «*Afin de déterminer si le projet de BRRC du Distributeur constitue un investissement prudent, la Régie devrait exiger du Distributeur qu'il réalise une analyse de sensibilité sur son scénario de référence en prévoyant par exemple la mise en place de mesures réglementaires sévères pour favoriser l'achat de VÉ (ou même proscrire l'achat de VMT) ou encore supposant le désengagement du gouvernement québécois dans l'électrification du transport individuel. Dans un cas, les effets induits (s'il en est) disparaissent, dans l'autre cas, l'absence de subvention rend impossible la réalisation des aspirations du gouvernement du Québec et la cible de 300 000 VÉ sur les routes en 2026 ne tient alors plus.*»³⁴

UC soumet qu'une analyse de sensibilité valable ne doit pas se limiter à modifier arbitrairement soit les coûts, soit les revenus de recharge aux bornes comme le Distributeur l'a fait en réponse aux demandes de renseignements de la Régie.³⁵

Une analyse de sensibilité devrait plutôt prendre en considération toutes les variables pertinentes et majeures pouvant impacter le projet.

UC a démontré dans son mémoire que les prévisions de part de marché des VÉ ne sont pas consensuelles. UC souligne également que le plafonnement des ventes allégués par le Distributeur n'a pas été prouvé et est sans fondement.

En effet, le Québec aura atteint au troisième trimestre de 2018 une part de marché qui selon les prévisions ne devait être atteinte qu'en 2024.

UC soumet respectueusement à la Régie que la croissance observée du marché des VÉ en 2018, qui s'est réalisée en l'absence du projet de BRRC remet sérieusement en question la validité de l'hypothèse d'effet induit utilisée par le Distributeur pour justifier son projet.

³³ Pièce B-0004, pages 10 et 11;

³⁴ Pièce C-UC-0007 page 14;

³⁵ Pièce B-0014, pages 37 à 41;

Il est également fort probable que les subventions importantes octroyées à l'achat de VÉ par les gouvernements provincial et fédéral contribueront à maintenir une bonne croissance dans le marché des VÉ.

2. L'impact et le calcul de l'effet induit tel que soumis

Selon le Distributeur ce projet est prudent et est nécessaire à l'atteinte de l'objectif des ventes de VÉ fixé par la Stratégie énergétique 2030.

Son analyse justificative repose sur un principe d'effet induit selon lequel l'ajout de bornes entraînerait l'achat de véhicules entièrement électriques (VEÉ) qui ne se serait pas produit sans ces ajouts de bornes.

Le Distributeur considère que son projet d'ajout de bornes est primordial à l'atteinte des cibles.

Selon son interprétation de l'effet induit, l'ajout de bornes aurait un lien causal direct avec l'achat de VEÉ par les québécois.

Le Distributeur ne remet pas en question sa responsabilité d'atteindre la cible de 2030 que le gouvernement s'est donné et présente son projet de BRRC comme une mesure importante voire essentielle qui lui permettra de réaliser ces « aspirations ».

Pourtant tel que mentionné plus tôt le Distributeur n'a pas à assumer seul le déploiement de moyens pour atteindre les cibles du Plan d'action en matière de VEÉ.

Pourtant, comme le souligne UC dans son mémoire il existe un bouquet de scénarios de référence chacun influant à sa façon sur la rentabilité du projet de BRRC.³⁶

L'analyse de rentabilité du projet de BRRC présentée par le Distributeur repose essentiellement sur l'hypothèse d'effet induit, plus il y aura de bornes plus il y aura de VÉ, tel que le propose la firme E3 dans son rapport.

Or, à la lecture des premières pages du rapport, on réalise que cet effet est peu documenté, n'est basé sur aucun historique réel³⁷, n'est pas sérieusement quantifié et n'a été mis en pratique que dans peu ou pas de cas concrets.³⁸

M. Horii en réponse au questionnement de la Régie en audience, a répondu qu'il n'avait pas de dossier où il ait pu vérifier ses hypothèses de manière concrète car ce marché est trop jeune et en pleine évolution.³⁹

Bien que l'exemple de la Norvège semble a priori servir la rhétorique du Distributeur, avec un examen plus minutieux des données on constate que la grande part de la progression des ventes de VÉ s'explique par la pénétration des VHR et que l'électromobiliste disposant d'une double motorisation n'a pas à se préoccuper d'une éventuelle « panne sèche électrique ». L'exemple de la Norvège doit donc être pris avec circonspection.⁴⁰

³⁶ Pièce C-UC-0007, page 12;

³⁷ Cette réalité est confirmée lors du contre interrogatoire de M. Horii par Me Gariépy de la Régie lors de l'audience du 9 avril;

³⁸ Pièce C-UC-0007 page 15;

³⁹ Notes sténographiques du 9 avril 2019;

⁴⁰ Pièce C-UC-0007, page 16;

En revanche, le comportement du marché des VÉ au Danemark contredit l'existence de l'effet induit. En effet, malgré le fait que le Danemark possède un réseau de bornes de recharges de VÉ plus important que celui destiné aux VMT, la disparition des subventions gouvernementales à l'achat de VÉ a tué le marché des VÉ.⁴¹

Il n'y a pas de consensus sur cette hypothèse d'effet induit chez les auteurs dont les rapports ont été soumis au soutien de la position de la firme E3.

UC soumet que l'importance de l'effet induit est largement surestimée et doit être revue.⁴²

3. Évolution du marché des véhicules électriques

Le nombre de véhicules électriques s'étant rajouté au parc québécois en 2018, (soit 17,000) dépassent largement les prévisions soumises par le Distributeur (soit 6,809)⁴³ et ce malgré un faible nombre de nouvelles bornes.⁴⁴

UC soumet que « S'il est difficile de prédire comment la part de marché des VÉ se comportera au cours des prochaines années, il appert pour le moment que la part de marché des VÉ observée en 2018 remet en question l'hypothèse d'effet induit utilisée par Distributeur puisque cette part de marché s'est bâtie en l'absence du projet de BBRC du Distributeur.»⁴⁵

La FCEI souligne d'ailleurs dans sa preuve que « , les ventes de 2018 sont en hausse de 128% par rapport à celles de 2017 alors qu'elles étaient en hausse annuelle de plus de 40% les deux années précédentes.»⁴⁶

Le marché des VÉ connaît donc une croissance importante au Québec et ce sans le projet de BBRC du Distributeur.

Cet état de fait et les éléments mentionnés ci-dessus contredisent directement la prévision du Distributeur à l'effet que sans le projet de BBRC les ventes de VÉ plafonneront.

Le Distributeur a d'ailleurs soumis cette prévision sans la soutenir autrement.

UC soumet qu'il est impossible d'accepter cette prévision, sans plus de précisions de la part du Distributeur.

Nous discutons d'un projet d'investissements dont l'ampleur et l'horizon dépendent grandement des hypothèses de base comme la progression des ventes de VÉ et le plafonnement attendu.

Or, la première ne fait pas consensus et l'autre repose sur un plafonnement inévitable qui n'est pas documenté.

⁴¹ Pièce C-UC-0007, page 17;

⁴² Pièce C-UC-0007, pages 15 à 19;

⁴³ Pièce B-0015, figure R-4.1, page 11;

⁴⁴ Pièce B-0009, page 9;

⁴⁵ Pièce C-UC-0007, page 8;

⁴⁶ Pièce C-FCEI-14 page 13;

4. La consommation annuelle des véhicules électriques

La consommation annuelle en électricité des véhicules est tributaire de la distance qui sera parcourue par ces véhicules.

Un calcul, le plus précis possible, de cette distance est pertinent et important car il permettra d'évaluer de la manière la plus juste possible la consommation d'électricité due à la recharge à domicile.

Le niveau de la consommation à domicile est important car le Distributeur en tient compte pour calculer la rentabilité de son projet.

Le Distributeur pour les fins de son projet utilise l'hypothèse d'une distance parcourue de 18,000 km/année par voiture.⁴⁷

UC conteste cette hypothèse puisque « selon données de Statistique Canada datant de 2008, les véhicules légers ont parcouru en moyenne 15 200 km au Canada (Figure 6). Selon ces données, la distance moyenne parcourue au Québec est de 14 300 km soit plus de 20 % en deçà de l'hypothèse utilisée par le Distributeur. »⁴⁸

5. Le nombre de recharge par borne

UC met en doute l'exactitude de la prévision du Distributeur qui prévoit 105 recharges par mois par borne alors que dans ses derniers dossiers tarifaires il faisait état d'une moyenne de 72 recharges par mois.⁴⁹

Cet écart est inquiétant puisque la multiplication du nombre de borne devrait avoir un impact à la baisse sur les recharges à chacune des bornes prise individuellement.

De plus, tel que le mentionne la FCEI⁵⁰ le projet du Distributeur comporte une forte sensibilité à l'autonomie des véhicules et cette autonomie s'améliore constamment.

La FCEI souligne que dans un scénario où tous les véhicules ont 400 km d'autonomie, le besoin de bornes est réduit d'environ 65%.

UC est consciente, tout comme la FCEI que tous les VÉ n'ont pas cette autonomie et que des modèles moins récents parcourent encore nos routes, mais l'amélioration rapide de l'autonomie des véhicules doit être prise en compte et clairement intégrée aux hypothèses

6. Évolution des technologies

L'évolution rapide des technologies présente des risques et ce tant au niveau de l'évolution des véhicules que de celle des bornes.

Les véhicules en atteignant une plus grande autonomie et ou ayant une meilleure performance (consommant moins de kWh/km) auront un moins grand besoin de recharge et donc il y aurait un moins grand besoin de bornes.

⁴⁷ Pièce B-0037, planche 5;

⁴⁸ Pièce C-UC-0007, page 21;

⁴⁹ Pièce C-UC-0007, page 24;

⁵⁰ Pièce C-FCEI-0014 page 19;

UC soumet que l'hypothèse du Distributeur surestime déjà la consommation d'électricité des VEÉ par 100 km parcourus.⁵¹

Quant aux bornes elle-même les BBRC à 50 kWh pourraient à brève échéance et sur l'horizon du projet être déclassées⁵² avec l'arrivée sur le marché de bornes de 150, 200 ou même 250 kWh.⁵³

Selon les constats de UC en relation avec la distance parcourue et la consommation moyenne d'un véhicule, la consommation annuelle à prendre en compte devrait être inférieure de 25% à celle utilisée par le Distributeur dans ses hypothèses.⁵⁴

7. Le déclin du marché des VHR

L'hypothèse sur laquelle s'appuie le Distributeur propose que le marché des VHR serait appelé à décroître et à être supplanté par les VEÉ qui eux connaîtraient une croissance beaucoup plus forte⁵⁵.

Le bien fondé de cette hypothèse du Distributeur est sérieusement remis en question par la démonstration faite par UC dans son mémoire⁵⁶ et par la démonstration faite par la FCEI dans son mémoire.⁵⁷

UC souligne toutefois, qu'il ne s'agit pas ici de décider si et quand les VHR disparaîtront. Les experts ne semblent pas s'entendre sur ce sujet et ce n'est pas dans le cadre du présent dossier que la question sera élucidée.

Mais, tout comme en ce qui a trait à la prévision des ventes de VÉ ou encore au scénario de référence, une analyse de sensibilité s'impose.

Avoir une hypothèse juste et crédible de la part de marché de la VEÉ vs VHR est important afin de correctement déterminer le volume d'énergie qui sera vendu par le Distributeur ainsi que les revenus de recharges aux bornes puisque pour l'instant, hormis le Mitsubishi Outlander, les VHR ne peuvent être rechargés sur une BBRC.

Si on considère que la présence des VHR devait perdurer plus longtemps que prévu ou s'imposer dans l'industrie des VÉ, les prévisions du Distributeur ne tiennent plus du tout et il en est de même de la rentabilité du projet de BBRC.

Ceci constitue une menace pour les clients du Distributeur qui pourrait devoir assumer les pertes financières d'un réseau de BBRC déficitaire.

A tout cela s'ajoute le fait que le gouvernement a prévu l'an dernier de consacrer 8 millions à la filière de l'hydrogène, les VEPAC faisant partie des concurrents potentiels aux VEÉ.»⁵⁸

⁵¹ Pièce C-UC 0007, page 20 et 21, Tableau 4, par exemple la Nissan Leaf qui détient 33% des part de marché ne consomme que 18.8 kWh/100km;

⁵² Pièce C-UC-0007, page 15;

⁵³ Notes sténographiques du 10 avril 2019;

⁵⁴ Pièce C-UC-0007, pages 21 et 22;

⁵⁵ Pièce B-0037, planche 6;

⁵⁶ Pièce C-UC-0007 pages 25 ss;

⁵⁷ Pièce C-UC-0014, pages 23 ss;

⁵⁸ Pièce C-UC-007 pages 30 et 31;

8. La concurrence d'autres réseaux de bornes de recharges

Le Distributeur prévoit installer 1,580 bornes de 50 kWh d'ici 2026.

Le Réseau FLO a annoncé l'implantation de 10,000 bornes au Canada dont une bonne partie pourrait se retrouver au Québec.

Le Distributeur indique ne pas connaître les détails techniques ou la nature de l'offre commerciale de FLO.

Pourtant, le Distributeur présume que ses BBRC seront les seules bornes qui seront installés à l'avenir et que ses concurrents disparaîtront faute de rentabilité.

UC soumet que ceci est loin d'être avéré et même M. Horii dans son témoignage reconnaît la probabilité d'une certaine croissance des bornes non-HQ.

Dans ce contexte UC soumet que la Régie devrait se questionner relativement à une offre excédentaire de bornes, ce qui rendrait moins rentables le projet de BBRC du Distributeur.

III. **L'importance de l'analyse de rentabilité- les risques**

Les problématiques soulevées de manière sérieuse et étoffée par UC et par d'autres intervenants relativement aux éléments et hypothèses soumis par le Distributeur au soutien de la rentabilité de son projet, témoignent des risques importants dont ce projet est porteur.

Le caractère risqué marqué du projet amène à conclure que ce projet n'est pas prudent.

UC soumet que dans le cadre du présent dossier, le Distributeur avait le fardeau de convaincre la Régie de la nature prudente de ses hypothèses et de son projet.

UC soumet respectueusement que le Distributeur ne s'est pas déchargé de ce fardeau.

UC soumet respectueusement que la surestimation de la rentabilité du projet par le Distributeur fait sérieusement craindre que le projet ne soit pas rentable.

Or les clients du Distributeur ne doivent pas être assujettie à un risque de cette nature.

IV. **Conclusion**

UC soumet qu'à la lumière de la preuve soumise, la question primordiale que la Régie doit se poser et à laquelle elle doit répondre est celle que s'est posée le Régisseur Richard Carrier dans la D-2007-24 pour pouvoir conclure :

*En conclusion, il ne peut être établi, sur la base des seuls motifs présentés, que la décision de réaliser le Projet était une décision que n'aurait pu prendre un gestionnaire prudent placé dans les mêmes circonstances.*⁵⁹ (nos soulignés)

Face au présent dossier la Régie doit se demander : **Est-ce qu'un gestionnaire prudent dans les mêmes circonstances auraient pris la même décision?**

⁵⁹ D-2007-24, page 31;

UC soumet respectueusement que cette réponse doit être non.

Il appartenait au Distributeur de faire la preuve de sa prudence et de convaincre la Régie que son projet était soutenu par des hypothèse solide et qu'il n'aurait aucun impact négatif sur les tarifs. Ce qu'il n'a pas fait.

La conclusion des régisseurs majoritaires concorde avec l'approche suivie par la CEO dans le dossier précité :

« Once a party has persuaded the Board that a prudence review is warranted, or as some have put it, the presumption has been «overcome», then the onus is on the utility to demonstrate that the decision it made was prudent at the time. »⁶⁰

UC soumet respectueusement que le Distributeur ne s'est pas déchargé de ce fardeau.

En conséquence, UC demande à la Régie de ne pas autoriser l'inclusion des coûts du projet dans les revenus requis du Distributeur.

UC demande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur telle que soumise parce qu'il n'a pas fait une démonstration solide ou même raisonnable que son projet d'investissement de 118 M\$ est prudent.

Subsidiairement, et sans préjudice à ce qui précède si la Régie devait permettre au Distributeur de procéder au déploiement de BBRC, UC demande à la Régie de limiter le déploiement en le divisant en diverses phases. Par exemple une première phase pour 325 BBRC jusqu'en 2020. Le résultat de cette première phase pourrait alors être examiné en 2021 lors de l'examen d'une 2^{ième} phase.... Puis 3^{ième} . Une telle approche faisant état de prudence pourrait rendre le projet de BBRC plus acceptable et moins risqué.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, 12 avril 2019



Me Hélène Sicard, procureur de
Union des consommateurs

⁶⁰ D-2007-24, page 27;