

2025-04-11

Annette Gibbons
Sous-ministre
Pêches et Océans Canada
200, rue Kent
Ottawa (Ontario) K1A 0E6

Courriel : Annette.Gibbons@dfo-mpo.gc.ca

Objet : **Politique de compensation de 2025¹**

Madame,

Nous vous écrivons à l'égard de la « Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat » et pour exprimer notre profonde déception que les préoccupations exprimées par Hydroélectricité Canada pendant les consultations n'aient pas été reflétées dans la Politique.

Nous ne pouvons également pas nous empêcher de constater que la politique a été publiée un jour avant la proclamation des élections fédérales du 28 avril, à peine cinq jours après que la ministre Thompson a été nommée ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, et pendant la prorogation du Parlement qui a interrompu l'examen de la *Loi sur les pêches* par le Comité permanent des pêches et des océans (FOPO). Nous estimons que des considérations importantes d'intérêt national n'ont pas été suffisamment prises en compte pendant le processus, avec des conséquences potentiellement considérables sur le développement de l'énergie propre.

Hydroélectricité Canada est l'association industrielle nationale représentant l'industrie canadienne de l'hydroélectricité. Nous représentons les producteurs d'énergie publics et privés, les fabricants d'équipement, les entreprises d'ingénierie et de construction, ainsi que d'autres acteurs liés au secteur de l'hydroélectricité.

Hydroélectricité Canada (HC) a fourni des commentaires détaillés à Pêches et Océans Canada concernant l'ébauche de la politique par écrit en novembre 2023 et a fourni d'autres commentaires pendant les deux derniers ateliers conjoints entre HC, Électricité Canada et le ministère des Pêches et Océans Canada (MPO) le 30 mai 2024 et le 21 novembre 2024, où les révisions proposées à la politique de compensation ont été discutées. Dans ces deux événements, le personnel du MPO a déclaré que des révisions étaient en cours d'élaboration ou d'examen interne, et notre compréhension et notre attente étaient qu'elles nous seraient communiquées avant d'être finalisées. Nous avons été surpris par ce manque d'engagement

¹ [offsetting-policy-politiques-mesures-compensation-fra.pdf](#)

concernant l'ébauche révisée avant sa publication, car notre intérêt considérable et nos efforts antérieurs pour travailler de bonne foi avec le MPO en vue d'améliorer la politique.

Malgré la communication solide entre le MPO et Hydroélectricité Canada, ni nos recommandations concernant les approches utilisées dans la politique, ni nos préoccupations exprimées au sujet de l'incidence de la politique sur l'industrie de l'hydroélectricité et les objectifs de l'énergie propre du Canada n'ont été prises en compte dans la version définitive.

Bien que l'annonce « Nouveautés de 2025 au sujet de la Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat »² du MPO indique que :

« On a accordé une certaine souplesse à la Politique afin d'encourager les promoteurs à concentrer leurs mesures de compensation sur ce qui est le plus bénéfique pour le poisson et ce qui soutient les priorités de restauration et les objectifs de gestion des pêches. »

HC ne perçoit pas une telle flexibilité dans cette politique. En fait, dans sa forme actuelle, la politique de 2025 est considérablement plus restrictive que la version de 2019. Nous avons souligné nos préoccupations précises ci-dessous :

1.0 Productivité des pêches et objectifs en matière de gestion des pêches

La politique de 2025 stipule que seuls **deux** des facteurs énumérés au paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* sont au cœur de la politique (les facteurs c) et f), comme il est indiqué ci-dessous)³. Cet accent limité est incompatible avec les exigences de la loi, car l'approbation d'un plan de compensation est accordée en vertu de l'alinéa 34.4(2)b) de la Loi, et le paragraphe 34.1(1) exige que **tous** les facteurs soient pris en compte avant d'exercer le pouvoir en vertu de l'alinéa 34.4(2)b).

Pour votre commodité, voici le paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* :

Facteurs

34.1(1) Avant de recommander au gouverneur en conseil de prendre des règlements pour l'application des articles 34.4, 35 ou 35.1 ou en vertu des paragraphes 35.2(10) ou 36(5) ou (5.1), de l'alinéa 43(1)b.2) ou du paragraphe 43(5), ou avant d'exercer un pouvoir visé aux paragraphes 34.3(2), (3) ou (7), aux alinéas 34.4(2)b) ou c), au paragraphe 34.4(4), aux alinéas 35(2)b) ou c) ou aux paragraphes 35(4), 35.1(3), 35.2(7) ou 36(5.2) ou — à l'égard d'une contravention aux paragraphes 34.4(1) ou 35(1) — au paragraphe 37(2), le ministre, ou la personne ou entité désignée par règlement, selon le cas, ***tient compte des facteurs suivants*** :

- a) l'importance, pour la productivité des pêches en cause, du poisson ou de l'habitat qui seront vraisemblablement touchés;
- b) les objectifs en matière de gestion des pêches;
- c) l'existence de mesures et de normes visant :

² [Nouveautés de 2025 au sujet de la Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat](#)

³ [Politique sur l'application de mesures visant à compenser les effets néfastes sur le poisson et son habitat](#), p. 24-25

- (i) à éviter la mort du poisson, à réduire la mortalité du poisson ou à compenser la mort du poisson,*
- (ii) à éviter, à atténuer ou à compenser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson;*
- d) les effets cumulatifs que l'exploitation de l'ouvrage ou de l'entreprise ou l'exercice de l'activité qui font l'objet de la recommandation ou de l'exercice du pouvoir, en combinaison avec l'exploitation passée ou en cours d'autres ouvrages ou entreprises ou l'exercice passé ou en cours d'autres activités, a sur le poisson et son habitat;*
- e) les réserves d'habitats, au sens de l'article 42.01, qui pourraient être touchées;*
- f) la priorité accordée, le cas échéant, à la restauration de l'habitat dégradé du poisson par les mesures visant à compenser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson;*
- g) les connaissances autochtones des peuples autochtones du Canada qui lui ont été communiquées;*
- h) tout autre facteur qu'il estime pertinent. (gras et soulignement ajoutés)*

Compte tenu de la construction de cette section, en particulier l'utilisation de « tient compte », tous les facteurs énumérés dans la section doivent être pris en compte pendant la prise de décision.

Hydroélectricité Canada a souligné à plusieurs reprises que le personnel du MPO semble réticent à inclure tous les facteurs du paragraphe 34.1(1) dans ses documents d'orientation, et nous sommes préoccupés par le fait que le personnel du MPO sélectionne certains des critères de prise de décision sans tenir compte des questions plus larges indiquées dans les alinéas 34.1(1)a) et b).

Cette question est discutée plus en détail dans la section 1.0 de nos commentaires détaillés de novembre 2023 concernant la politique⁴, et dans la correspondance destinée à vous en date du 16 septembre 2024⁵. Nous sommes plutôt préoccupés par le fait que le respect des exigences en matière de prise de décision dans la *Loi sur les pêches* par le personnel du MPO a été soulevé à plusieurs reprises et n'a pas encore été abordé de manière adéquate.

Dans ce cas précis, en ne tenant pas compte des « pêches en cause » conformément à l'alinéa 34.1(1)a), le personnel du MPO négligerait des occasions de compensations ciblées pour les poissons d'importance pour les Premières Nations, les pêcheurs commerciaux et les pêcheurs récréatifs.

2.0 Consultation avec les provinces

Dans nos commentaires de novembre 2023, HC a recommandé que la politique prévoie la coordination et la substitution des mesures et priorités de compensation avec les autorités

⁴ [WaterPower Canada DFO Submission Nov 30 2023.pdf](#)

⁵ [English Letter DFO-DM Fisheries Act Interpretation Final.pdf](#)

provinciales lorsque le Canada et les provinces ont une compétence concurrente à l'égard de telles questions.

Le Canada et les provinces doivent harmoniser les processus d'évaluation environnementale et de délivrance de permis afin de fournir une certitude réglementaire aux investisseurs, de permettre le maintien des installations hydroélectriques et de fournir une énergie de base propre pour répondre aux besoins énergétiques en rapide expansion du pays. Nous sommes déçus que cette recommandation n'ait pas été prise en compte dans la politique.

Comme il est indiqué dans notre lettre du 14 septembre 2024, la prise en compte des objectifs de gestion des pêches, en particulier ceux du gestionnaire provincial des pêches, devrait être une considération clé pendant l'établissement de toute exigence en matière de compensations. Quant aux installations existantes où les populations sont stables et en santé et que le gestionnaire provincial des pêches ne perçoit pas de besoin de compensation, aucune autre mesure ne devrait être requise. Les dédoublements des ressources et des processus de surveillance ne sont pas une utilisation prudente des fonds publics et entraînent une complication inutile de la gestion fédérale et provinciale.

3.0 Traitement des projets entraînant des répercussions positives et négatives sur l'habitat du poisson et la productivité

HC a demandé au MPO de clarifier la façon dont les exigences de compensation pour les projets hydroélectriques seraient prises en compte, mais la politique ne fournit aucun conseil à cet égard.

Depuis que la *Loi sur les pêches* a été modifiée en 2019, Hydroélectricité Canada a constamment demandé des éclaircissements sous la forme d'un règlement pour fournir des lignes directrices à l'industrie de l'hydroélectricité et aux fonctionnaires du MPO sur les approches recommandées pour les développements existants et nouveaux.

Aucune ligne directrice de ce type n'a été publiée. Par conséquent, les demandes sont déterminées par des critères qui semblent souvent subjectifs dans de nombreux cas. Ce manque de certitude réglementaire a déjà entraîné une incidence sur des développements possibles qui ont été mis de côté par leurs promoteurs. L'absence de lignes directrices officielles laisse également les évaluateurs individuels du MPO s'appuyer sur leurs propres tolérances au risque ou leur expérience antérieure pour éclairer l'élaboration des exigences de compensation, ce qui ne contribue pas à un cadre de réglementation solide et prévisible qui encourage l'investissement.

4.0 Contrebalance des répercussions du projet

Nous sommes heureux que les attentes de générer des avantages nets pour les poissons et l'habitat des poissons au lieu de compenser les répercussions négatives n'aient pas été incluses dans la version définitive de la politique et nous remercions le MPO d'avoir pris cette recommandation en considération.

5.0 Comptabilisation des incertitudes

La politique définitive continue de mettre le fardeau des facteurs externes non liés à un projet et indépendants de la volonté d'un promoteur, tels que les changements climatiques, les inondations soudaines, les sécheresses, les répercussions d'autres industries et la surpêche, sur les responsables de la conception de projets dans le cadre de l'élaboration de mesures d'atténuation.

Transférer cette responsabilité à l'industrie hydroélectrique est déraisonnable et injuste. Ces facteurs externes touchent négativement les populations de poissons et les habitats naturels, et la mortalité des poissons ainsi que la perturbation de l'habitat se seraient produites en l'absence de toute élaboration.

6.0 Ajout des mesures de compensation à ce qui se serait autrement produit

Hydroélectricité Canada a demandé des éclaircissements sur la manière dont le MPO traiterait les projets ayant à la fois des effets positifs et négatifs sur les poissons et leur habitat, comme le développement de l'hydroélectricité, mais la politique ne fournit pas la clarté nécessaire à ce sujet.

À notre avis, l'introduction de l'additionnalité et la tentative de comprendre la raison pour laquelle un promoteur entreprend son projet et les avantages pour les poissons et leur habitat sont malavisées.

Elle confond inutilement les répercussions, les avantages, l'atténuation et la compensation alors que la question principale énoncée au paragraphe 34.1(1) de la *Loi sur les pêches* est :

« l'importance, pour la productivité des pêches en cause, du poisson ou de l'habitat qui seront vraisemblablement touchés; »

Indépendamment de la motivation pour entreprendre des activités liées à un projet, les effets nets sur les poissons et leur habitat devraient être le facteur déterminant.

Bien que la *Loi sur les pêches* fournisse un cadre pour la gestion et le contrôle appropriés des pêches ainsi que pour la conservation et la protection des poissons et de leur habitat, nous ne trouvons aucun soutien dans la *Loi sur les pêches* qui habilite le MPO à examiner le raisonnement d'un promoteur pour un projet ou une entreprise qui habiliterait le MPO, puis à déterminer si les aspects positifs de ce projet devraient être exclus dans la détermination des exigences de compensation.

7.0 Mesures de compensation devraient générer des avantages autonomes et durables

Nous avons souligné dans nos commentaires de novembre 2023 que des attentes sans aucune exigence d'entretien pourraient être souhaitables en théorie, mais qu'elles pourraient ne pas être réalisables en pratique. Cette observation n'a pas été intégrée de manière significative dans la politique définitive. Étant donné que les avantages autonomes ne peuvent pas être garantis à long terme dans les plans d'eau naturels, il n'est pas réaliste de fixer une telle attente pour les structures de compensation.

Nous avons également recommandé que la gestion adaptative soit intégrée à la politique, et il est extrêmement préoccupant que cette recommandation ait également été ignorée. Compte

tenu de l'autorité du ministre d'exiger des mesures supplémentaires à l'avenir, nous maintenons que cette approche serait préférable à celle de tenter de prédire tous les résultats possibles dès le départ.

8.0 Mesures complémentaires

Nous notons également que notre recommandation de ne pas limiter les mesures complémentaires à une limite arbitraire dans le cadre d'un plan de compensation a été largement ignorée. Bien qu'une exception ait été créée pour considération, une liste exhaustive de limites a été ajoutée.

9.0 Interprétation du principe de la prudence

Enfin, nous notons que notre recommandation concernant l'inclusion d'un renvoi au principe de la prudence a été ignorée. Les renvois au principe de la prudence ont plutôt été supprimés de la version définitive de la politique.

Comme il est indiqué dans nos commentaires de novembre 2023, le principe de la prudence est mentionné par Environnement et Changement climatique Canada :

*« Les mesures du gouvernement visant à protéger l'environnement et la santé sont guidées par le principe de la prudence, qui stipule "qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, **l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement**" »⁶. (gras ajouté)*

Compte tenu de l'importance de ce point, nous avons répété nos commentaires de novembre 2023 ci-dessous :

Cette approche existe pour tenir compte du fait que la science et les renseignements n'ont pas besoin d'être parfaits pour permettre la prise d'une décision, y compris une décision d'émettre une autorisation, surtout lorsqu'il s'agit d'un projet qui présente des avantages sociaux ou environnementaux qui seraient reportés si le projet n'est pas autorisé à avancer en temps opportun, comme ce serait le cas pour un projet d'énergie propre.

Les membres de HC reçoivent fréquemment des demandes de plus de renseignements et de plus de certitude de la part du personnel des Pêches et des Océans, et nous croyons que cette position du personnel est contraire au principe de la prudence. Dans de tels cas, les demandes de renseignements supplémentaires et d'études retardent la prise de décision et, en fin de compte, les avantages liés au projet.

Nous recommandons que des lignes directrices pour le personnel du MPO sur l'utilisation appropriée du principe de la prudence soient élaborées et que le Ministère accorde la priorité à une prise de décision rapide avec un suivi et une gestion adaptative, au besoin.

L'ébauche de la politique ne prend également pas en compte le coût et les efforts liés aux plans de compensation par rapport aux avantages pour les poissons et leurs populations. Bien que cela serait requis si la politique était établie dans les règlements, le coût

⁶ [Guide explicatif de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement : chapitre 3 – Canada.ca](#)

possible des plans de compensation et des retards liés à une prise de décision lente sont considérables et entraînent des coûts directs pour les exploitants hydroélectriques et leurs clients. Par conséquent, le coût des efforts de compensation devrait être proportionnel aux avantages obtenus.

Paradoxalement, l'insistance du MPO à rechercher des modélisations supplémentaires et à recueillir des données supplémentaires retarde la mise en œuvre d'initiatives qui renforcent les populations de poissons et leur habitat, favorisant la dégradation des conditions par rapport à ce qui pourrait autrement être réalisé.

10.0 Création de réserves d'habitats par des tiers et échange de crédits

Bien que le MPO n'ait pas élaboré de règlements propres à l'exploitation de la création de réserves d'habitats par des tiers, nous ne sommes pas au courant de dispositions de la loi qui l'en empêchent. Nous croyons que l'article 42.04, qui permet des règlements concernant la création, la certification, la gestion et l'attribution de crédits, pourrait être utilisé pour établir des règlements pour la création de réserves d'habitats par des tiers et l'échange ou le marketing de crédits d'habitat. Nous souhaitons savoir si le MPO a réalisé des progrès en ce qui a trait à l'élaboration éventuelle de tels règlements.

En l'absence de règlements prévus à l'article 42.04, les accords autorisés en vertu de l'article 42.02 donnent au MPO la capacité de gérer l'échange ou le transfert de crédits au cas par cas. Nous suggérons qu'il existe un potentiel pour développer l'échange de crédits d'une manière propre à un secteur ou en fonction d'un projet pilote grâce à la collaboration avec le secteur de l'électricité et ses associations commerciales.

11.0 Lignes directrices précises devraient être élaborées pour les installations hydroélectriques existantes

Cette recommandation n'a pas été intégrée dans la politique de 2025, et il est regrettable que cette question n'ait pas été avancée depuis que la *Loi sur les pêches* a été modifiée en 2019.

Comme nous en avons discuté à plusieurs reprises, les exigences de compensation appliquées aux installations hydroélectriques vieilles de plusieurs décennies nécessitent des considérations et une flexibilité supplémentaires qui peuvent ne pas être appropriées pour une politique d'une telle portée. Nos membres sont impatients de commencer à collaborer avec le MPO à l'élaboration d'une annexe ou d'un appendice à cette politique qui est propre aux installations hydroélectriques existantes. Nous souhaitons connaître la façon dont vous aimeriez procéder à l'élaboration d'un tel annexe.

12.0 Rendre la politique moins restrictive et plus réactive aux priorités

Selon notre examen de la politique de 2025, nous ne pouvons déceler aucun exemple de la manière dont cela a été réalisé.

Nos membres continuent d'éprouver de la frustration face au manque de clarté et d'orientation significative, ainsi qu'aux demandes incessantes de renseignements supplémentaires qui ne semblent pas se traduire par des approbations de projet par le personnel du MPO et, dans de nombreux cas, s'étendent sur plusieurs années sans résolution.

Bien que nous soyons déçus par la politique définitive de compensation et la manière dont elle a été mise en œuvre, nous souhaitons toujours collaborer de manière proactive avec le MPO à l'élaboration d'une politique qui garantit la gestion durable des ressources halieutiques et des besoins des consommateurs d'électricité canadiens.

Hydroélectricité Canada croit que toutes les questions énoncées ici seraient relativement simples à résoudre et est impatient de collaborer avec le MPO à des solutions qui amélioreront le processus d'approbation pour tous les intervenants qui seront touchés par cette politique.

Cordialement,



Lorena Patterson

Présidente-directrice générale

CC Kate Ladell, directrice générale, Gestion des écosystèmes, Pêches et Océans Canada
Mollie Johnson, sous-secrétaire du Cabinet, Planifications et consultations, Bureau
du Conseil privé

Debbie Scharf, secrétaire adjointe du Cabinet, Croissance propre, Bureau du Conseil
privé

André Bernier, directeur général, Direction des ressources en électricité, Ressources
naturelles Canada (RNCAN)

Francis Bradley, président-directeur général, Électricité Canada