

2026-08-07

Ressources naturelles Canada

Gouvernement du Canada

Courriel : electricity-electricite@nrcan-rncan.gc.ca

Consultation : Stratégie nationale d'électricité du Canada — Financement et mécanismes financiers pour les infrastructures électriques

Madame, Monsieur,

Hydroélectricité Canada est heureuse de soumettre ses commentaires au nom de l'industrie canadienne de l'hydroélectricité concernant la stratégie nationale d'électricité du gouvernement du Canada.¹

À titre d'association nationale représentant l'industrie hydroélectrique canadienne — qui comprend 70 producteurs d'énergie publics et privés, des fabricants d'équipement et des sociétés de génie —, les membres d'Hydroélectricité Canada représentent plus de 95 % de la capacité hydroélectrique installée au Canada et exploitent plus de 600 installations à l'échelle nationale.

À elle seule, l'hydroélectricité fournit plus de la moitié de l'électricité au Canada. Elle constitue l'épine dorsale de l'un des réseaux électriques les plus propres et les plus fiables au monde et facilite l'intégration de sources d'énergie renouvelables variables. Les actifs hydroélectriques fournissent une production ferme et non émettrice, des services de fiabilité du réseau, un stockage d'énergie de longue durée et une flexibilité du système qui seront essentiels à mesure que le Canada progresse vers l'objectif de doubler son infrastructure électrique d'ici 2050.

L'hydroélectricité n'est pas simplement une source d'électricité parmi d'autres. Le parc hydroélectrique du Canada est également rentable, les plus anciennes installations canadiennes produisant de l'électricité depuis plus d'un siècle; comme l'a montré le dernier grand déploiement réalisé dans la seconde moitié du siècle dernier, les installations hydroélectriques patrimoniales contribuent aujourd'hui de façon importante aux tarifs plus bas en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador.

L'ampleur des investissements requis pour ce nouveau déploiement, estimés entre 1 et 2 billions de dollars² d'ici le milieu du siècle, exige une approche coordonnée en matière de financement qui mobilise les capitaux publics et privés tout en préservant l'abordabilité pour les ménages et les entreprises canadiennes.

Hydroélectricité Canada appuie l'objectif du gouvernement fédéral d'optimiser les outils de financement existants et de cerner les domaines où des interventions ciblées peuvent accélérer les investissements, réduire les coûts de financement et soutenir l'abordabilité à long terme.

Puisque la production d'électricité et les marchés de l'électricité relèvent principalement de la compétence provinciale, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de soutien utile en assurant des processus réglementaires efficaces, en facilitant l'accès au financement à grande échelle et en s'associant aux provinces pour faire progresser les initiatives qui renforcent la croissance économique, améliorent la fiabilité et procurent des avantages sociaux aux Canadiens.

Nos commentaires reflètent les perspectives des services publics d'hydroélectricité, des sociétés d'État, des producteurs d'énergie indépendants et des promoteurs qui exercent leurs activités partout au Canada. Des

¹ https://ressources-naturelles.canada.ca/source-energie/infrastructure-electricite/propulser-canada-fort-strategie-nationale-economie-canadienne-electrifiee?_gl=1*1s58tpu*_ga*OTYwMTM3ODk2LjE3ODY2NTYwODU.*_ga_C2N57Y7DX5*cZ3ODY4MDk3NTEkbzlkZzAkDE3ODY4MDk3NTEkajYwJGwwJGgw#a4

² <https://www.rbc.com/fr/leadership-avise/recherche-economique/logement-au-canada/accessibilite-a-la-proprete/une-transition-a-2-billions-de-dollars/>

précisions supplémentaires seront fournies dans nos réponses aux questions posées dans le document de discussion.

Résumé des recommandations

- Recommandation 1 :** Élaborer des incitatifs et des normes fédéraux pour accroître la demande d'électricité à titre de moteur d'augmentation de l'offre.
- Recommandation 2 :** Soutenir les projets de grande envergure et intergénérationnels ainsi que l'abordabilité au moyen d'outils et de programmes de financement adaptés qui complètent le capital disponible à l'échelon provincial.
- Recommandation 3 :** Favoriser une plus grande certitude réglementaire et réduire les risques pour les promoteurs de projets en réformant les autorisations de la Loi sur les pêches, en veillant à ce que les décisions relatives aux permis d'exportation soient prises selon des critères uniformes et en mettant en œuvre les modifications réglementaires incluses aux annexes 1 à 4.
- Recommandation 4 :** Examiner les programmes fédéraux pour évaluer leur efficacité à réduire les risques pour les promoteurs de projets et apporter les modifications nécessaires.
- Recommandation 5 :** Veiller à ce que les outils de financement fédéraux soutiennent équitablement toutes les technologies de production et de transport viables en modifiant les règles et exigences d'admissibilité du crédit d'impôt à l'investissement (CII) dans l'électricité propre (tel que précisé à l'annexe 5) et en révisant les dispositions DIDE pour les entreprises de services publics réglementées et les grands projets d'infrastructure électrique.
- Recommandation 6 :** Faciliter la participation des Autochtones au financement de projets en élargissant le Programme de garanties de prêts aux Autochtones.
- Recommandation 7 :** Explorer des moyens alternatifs pour réduire les coûts d'électricité des consommateurs canadiens, notamment en exemptant l'électricité de la TPS/TVH.
- Recommandation 8 :** Soutenir les projets de grande envergure et intergénérationnels au moyen d'outils et de programmes de financement adaptés qui complètent le capital provincial disponible, notamment des prêts à faible intérêt et à long amortissement (50 ans et plus) et des garanties de prêts.
- Recommandation 9 :** Veiller à ce que l'ensemble de programmes et la conception de chaque programme contribuent à l'abordabilité et à un partage équitable du fardeau entre les abonnés et les contribuables, à court et à long terme.

Question 1 : Quelles sont les principales contraintes financières qui pourraient freiner le doublement du réseau ?

Contrainte 1 – Croissance de la demande

Au fond, le principal obstacle au doublement du réseau est que la demande d'électricité pourrait ne pas croître comme prévu, pour des raisons économiques et en raison d'un manque d'intérêt de la part des consommateurs. Le déploiement des systèmes électriques provinciaux est autorisé par les organismes de réglementation en réponse à une demande croissante d'électricité ; si cette croissance ne peut être démontrée, le déploiement ne sera pas approuvé.

Ce risque pourrait se matérialiser si les incitatifs de prix ne parviennent pas à modifier les préférences des consommateurs. L'exemple suivant du Manitoba³ illustre ce point : à moins que des incitatifs ne soient appliqués, le gaz naturel est rentable pour le chauffage résidentiel, tant en 2035 qu'en 2050. Il est donc nécessaire de tenir compte des préférences des consommateurs, de fournir des incitatifs appropriés et de mettre en œuvre des normes pour continuer à accroître la demande en faveur des solutions électriques.

Figure 10 : Composante résidentielle du portefeuille énergétique — Gaz naturel c. autres équipements de chauffage (\$ CAN 2025)

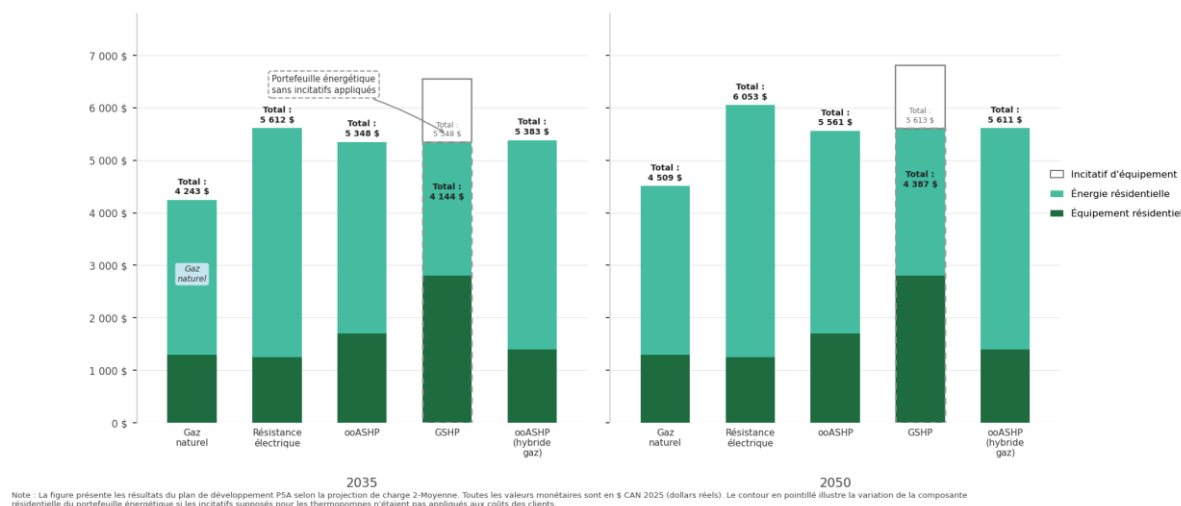


Figure 10 : Composante résidentielle du portefeuille énergétique — gaz naturel c. autres équipements de chauffage (\$ CA 2025)

Contrainte 2 – Accès au capital et interdépendance avec les gouvernements provinciaux

Le deuxième obstacle de financement majeur est l'interdépendance entre les sociétés d'État qui dirigent les projets hydroélectriques et les bilans des gouvernements provinciaux. Bien que de nombreux services publics maintiennent de solides profils de crédit, les limites d'endettement provincial, les contraintes d'emprunt et les considérations liées à la cote de crédit peuvent restreindre leur capacité à entreprendre les importants programmes d'investissement nécessaires pour soutenir la croissance future de la demande d'électricité.

Dans une certaine mesure, cet enjeu est atténué dans plusieurs administrations par l'approvisionnement auprès de promoteurs privés et de producteurs d'énergie indépendants. C'est fréquemment le cas pour l'approvisionnement en énergie éolienne et solaire, et parfois pour les petits projets hydroélectriques.

Bien que ces projets comportent des coûts en capital importants et des délais de construction plus longs, ils procurent également des avantages intergénérationnels grâce à la longue durée de vie de leurs actifs.

L'accès au capital pour les grands projets hydroélectriques, nucléaires et de transport demeure une contrainte importante, et certaines administrations ont mis de côté des projets de grande envergure en raison d'une

³ https://www.hydro.mb.ca/docs/regulatory_affairs/pdf/other_regulatory_matters/irp_mnf_review/cc_47.pdf

incapacité à les financer. La pression visant à maintenir l'abordabilité contraint également les décisions d'investissement.

Les services publics et les organismes de réglementation doivent équilibrer le besoin d'investissements en capital substantiels avec les préoccupations relatives aux répercussions sur les abonnés. Les tarifs réglementés dans la plupart des provinces et les implications politiques d'une hausse des prix de l'électricité créent une incertitude importante pour les promoteurs, ce qui risque de limiter les investissements même lorsque le capital est disponible.

Cet enjeu est aggravé par l'incertitude entourant le rythme et l'ampleur de la croissance de la demande liée à l'électrification : un investissement à grande échelle pourrait devenir « échoué » si les fonds investis ne peuvent être recouvrés, c'est-à-dire si la demande prévue ne se matérialise pas.

Contrainte 3 – Incertitude réglementaire et exigences d'obtention de permis contraignantes

L'incertitude des marchés et l'incertitude réglementaire minent la confiance des investisseurs. Les décisions d'investissement nécessitent des cadres de revenus stables et prévisibles. Les fréquentes modifications de la conception des marchés, les mécanismes de recouvrement des coûts incertains et les approches réglementaires provinciales en évolution peuvent décourager les investissements dans des actifs d'infrastructure à longue durée de vie, comme l'hydroélectricité.

La Loi sur les pêches

Les lourdes exigences et les processus associés à l'obtention de permis pour l'hydroélectricité, notamment ceux liés au respect de la Loi sur les pêches, imposent des coûts élevés aux exploitants et ont bloqué des projets au stade du prédéveloppement. Les coûts et délais associés au cadre réglementaire actuel pourraient représenter des milliards de dollars soustraits aux nouvelles constructions dans les années à venir.

De nombreux promoteurs jugent le fardeau lié à la Loi sur les pêches si élevé que les projets hydroélectriques potentiels sont simplement écartés, ou abandonnés lorsque l'étape de demande d'examen du MPO conclut qu'une autorisation en vertu de la Loi sur les pêches sera requise.

Hydroélectricité Canada a abondamment commenté cette question dans des mémoires antérieurs. Un résumé des recommandations de modifications législatives et réglementaires est présenté à l'annexe 1.

Les exportations sont un élément clé de l'analyse de rentabilité des grands projets

Les difficultés à obtenir des permis et des licences fédéraux d'exportation d'électricité diminuent la valeur d'une option d'atténuation des risques pour les projets qui pourraient dépasser les besoins provinciaux à court terme.

Il s'agit d'un changement marqué par rapport aux approches historiques en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Québec, où la production excédentaire issue de grands aménagements hydroélectriques était exportée et monétisée jusqu'à ce que la demande intérieure augmente. La capacité d'exporter constitue un élément clé de l'évaluation de la valeur d'un projet par les organismes de réglementation provinciaux et doit être protégée par les organismes de réglementation fédéraux.

Nous sommes au courant de situations où la délivrance de licences d'exportation a fait l'objet de retards et de procédures inhabituels. Un tel précédent pourrait amener les promoteurs à ajuster leurs décisions d'investissement pour tenir compte du risque réglementaire supplémentaire et des considérations de viabilité de projet qui accompagnent des examens subjectifs.

En résumé, l'incertitude réglementaire est l'une des raisons pour lesquelles des projets au stade du prédéveloppement peuvent être bloqués et constitue une préoccupation centrale pour les membres d'Hydroélectricité Canada. Les retards qui en résultent, les coûts accrus, la réduction des revenus ou l'incertitude quant à la valeur figurent parmi les principaux facteurs qui influent sur le développement hydroélectrique.

Nos préoccupations relatives à l'incertitude réglementaire ont été abordées en détail dans de récents mémoires d'Hydroélectricité Canada. Bien que le reste du présent mémoire porte sur les questions du document de discussion liées au financement, nous incluons ci-dessous un résumé de nos principales recommandations

réglementaires en annexe, car leur mise en œuvre est essentielle pour stimuler les investissements dans de nouvelles capacités hydroélectriques.

Question 2 : Dans quelle mesure les contraintes de financement limitent-elles le déploiement ?

Accès – Dans quelles circonstances l'accès au capital devient-il une contrainte ?

L'accès au capital est susceptible d'être le plus problématique pour les projets de grande envergure et à long terme financés par des sociétés d'État provinciales. Les projets renouvelables assortis d'un contrat d'achat d'électricité, à délais de construction courts et à faibles risques, ont un bon accès au capital, tandis que les projets plus importants se heurtent à des obstacles considérables.

Ces projets de plus grande envergure sont toutefois les plus susceptibles de procurer des avantages à long terme, un stockage à grande échelle, une production ferme et d'autres attributs qui en font des ressources précieuses pour le réseau électrique.

Ils sont également contraints par la capacité d'emprunt limitée de plusieurs provinces en raison de la dette publique existante et de leurs besoins importants en dépenses en capital.

Par ailleurs, les règles sur la déductibilité des intérêts et des dépenses de financement excessifs (DIDE) peuvent limiter les investissements en restreignant la déductibilité des intérêts pour les grands projets d'infrastructure à forte intensité de capital.

Les difficultés d'accès sont les plus marquées dans les petites provinces, où il peut être difficile de soutenir de tels projets d'immobilisations à long terme dans les bilans des gouvernements provinciaux, ainsi que pour les petits producteurs indépendants et les partenaires autochtones. Le Programme de garanties de prêts aux Autochtones constitue une avancée importante, mais d'autres possibilités existent pour élargir l'accès au capital pour les grands projets et soutenir une participation accrue des groupes autochtones à la propriété des infrastructures électriques.

Des solutions fédérales pour répondre aux besoins de financement à grande échelle pourraient contribuer à débloquer des projets hydroélectriques comme Site E en Colombie-Britannique, Conawapa au Manitoba et Gull Island à Terre-Neuve-et-Labrador.

Échelle – Les marchés de capitaux existants peuvent-ils soutenir le niveau d'investissement requis ?

L'ampleur de l'investissement requis mettra les marchés de capitaux existants à l'épreuve. Doubler l'infrastructure électrique du Canada nécessitera environ 50 milliards de dollars annuellement jusqu'en 2050.

Bien que les marchés de capitaux puissent soutenir la majeure partie du niveau d'investissement requis dans l'hydroélectricité, les besoins de financement dans plusieurs secteurs — notamment l'électricité, les transports, le logement et la décarbonation industrielle — créeront une forte concurrence pour le capital. Les grands plans d'investissement, comme le Plan d'action 2035 de 200 milliards de dollars d'Hydro-Québec, nécessiteront également un accès aux marchés de capitaux mondiaux au-delà des sources nord-américaines traditionnelles.

Calendrier – À quelle étape les projets sont-ils bloqués ?

Tous les grands projets suivent un processus de jalons décisionnels dans lequel le profil de risque du projet est évalué, puis une décision est prise soit de passer à l'étape suivante du développement, soit de mettre fin au projet ou de le suspendre.

Les grandes étapes de développement sont les suivantes :

- Étape 1 – Développement du concept
- Étape 2 – Planification de la faisabilité
- Étape 3 – Conception détaillée
- Étape 4 – Construction
- Étape 5 – Exploitation
- Étape 6 – Déclassement

Les principaux risques pertinents à une décision de projet sont les suivants :

- Risques liés à la conception d'ingénierie et aux conditions du site

- Risques liés à l'exécution du projet et à la construction
- Risques liés au coût de l'énergie livrée et à la production
- Risques liés aux marchés, aux prix et aux aspects commerciaux
- Risques politiques – changements de priorités provinciales
- Budgets d'investissement en capital limités
- Risques liés à l'évaluation environnementale, à l'obtention de permis et à la conformité réglementaire
- Risque lié aux relations avec les Autochtones
- Risques liés à l'acceptabilité sociale
- Risques de financement

Chacun de ces risques est limitatif et peut bloquer un projet. Chacun est évalué à chaque étape du cycle de développement, et si le projet demeure valable ou concurrentiel compte tenu de ces risques, une décision peut être prise de le faire avancer. Si l'un de ces risques est inacceptable, le projet sera bloqué.

Des approches conceptuelles existent donc pour de nombreux projets hydroélectriques, mais plusieurs promoteurs ne sont pas prêts à investir les fonds nécessaires pour faire progresser leurs concepts jusqu'à la faisabilité, et encore moins jusqu'à la conception détaillée et à la planification, compte tenu des coûts de ces démarches.

Il est donc important que les approches fédérales adaptent le soutien aux différents types de risques rencontrés par les promoteurs de projets.

Emplacement – Dans quelle mesure les circonstances régionales ou locales comptent-elles, et comment ?

Les circonstances régionales sont très importantes. Certaines petites provinces et leurs services publics peuvent être confrontés à de plus grands défis pour financer de grands projets hydroélectriques. Les grandes provinces peuvent également faire face à des défis semblables si la pression visant à maintenir les tarifs bas a entraîné un sous-investissement.

Des programmes comme le crédit d'impôt à l'investissement dans l'électricité propre sont des outils prometteurs pour soutenir de tels projets, à condition que le CII puisse être adapté à la réalité de l'hydroélectricité, comme il en sera question plus loin. Un accès élargi aux garanties de prêts fédérales pour les grands projets aurait un effet plus important sur les investissements de grande envergure dans les provinces ayant une capacité financière limitée.

Question 3 : Quels outils fédéraux existants — p. ex. les crédits d'impôt à l'investissement, la BIC et des programmes comme ERITE — sont les plus efficaces et ont le plus grand impact, et pour quels types de projets ?

Crédit d'impôt à l'investissement dans l'électricité propre

Le CII dans l'électricité propre, récemment mis en œuvre, a le plus grand potentiel pour réduire les coûts des projets et maintenir l'abordabilité des tarifs. Réduire directement le coût en capital des projets au moyen d'un crédit d'impôt constitue une approche efficace tant pour les petits que pour les grands projets, et pour les services publics comme pour les producteurs d'énergie indépendants. Cependant, le CII dans l'électricité propre demeure largement non éprouvé et nombre de ses conditions ne sont pas bien adaptées à l'hydroélectricité.

Programme des énergies renouvelables intelligentes et de trajectoires d'électrification (ERITE)

Le volet de soutien aux services publics d'ERITE est particulièrement prometteur, mais les importantes exigences administratives présentent des possibilités de simplification. De plus, la contribution maximale de 50 millions de dollars est particulièrement limitante pour les grands projets hydroélectriques.

Banque de l'infrastructure du Canada (BIC)

La capacité de la BIC à offrir des montants importants est utile tant pour les services publics que pour les groupes autochtones et gagnerait à être élargie à la mesure du déploiement requis.

Question 4 : Quelles lacunes les outils fédéraux actuels ne comblent-ils pas ? Pourquoi une intervention fédérale serait-elle justifiée ? (p. ex., couverture de certaines parties du réseau ou de certains types de projets, admissibilité, harmonisation avec les besoins du secteur, échelle)

Nouvelles possibilités d'intervention pour le gouvernement fédéral

Les outils fédéraux ne couvrent pas actuellement les réseaux de transport ou de distribution intraprovinciaux ; par conséquent, des investissements importants dans le réseau électrique canadien ne bénéficient pas de ces outils.

Un autre écart tient à la prise en compte de l'incidence prévisible du déploiement sur les tarifs. Le gouvernement fédéral pourrait avoir un effet immédiat sur les tarifs d'électricité en détaxant l'électricité, à l'instar des produits alimentaires de base, des dispositifs médicaux essentiels et des médicaments sur ordonnance.

Cette approche a des précédents à l'échelle internationale : l'Inde a exempté les frais d'électricité de la TPS pour les utilisateurs résidentiels, commerciaux et industriels, et le premier ministre du Royaume-Uni, Andy Burnham, a annoncé une mesure visant à retirer la TVA des factures d'électricité domestique à compter du 1er octobre 2026.

Enfin, la période d'amortissement des prêts commerciaux n'est pas alignée sur la durée de vie utile des actifs hydroélectriques : des modalités de 25 ans ne reflètent pas adéquatement la durée de vie typique de plus de 100 ans des actifs hydroélectriques. Le gouvernement fédéral pourrait offrir des prêts à long terme et à faible intérêt. Le régime actuel pénalise de façon déraisonnable les clients d'électricité au début de la période d'exploitation, au profit des clients des années ultérieures, qui bénéficient d'une électricité à très faible coût une fois la dette remboursée.

Des approches fédérales permettant une période d'amortissement plus longue feraient en sorte que les coûts puissent être répartis sur la durée de vie d'un actif à longue durée.

Plusieurs lacunes importantes subsistent également dans les outils fédéraux existants. Bien qu'ils offrent une structure très prometteuse, les critères et les limites de financement de certains programmes existants font effectivement pencher la balance au détriment d'investissements à plus long terme, comme l'hydroélectricité, le nucléaire et le transport, et limitent leur soutien à des projets moins coûteux et moins complexes.

Harmoniser les CII avec les échéanciers de développement des infrastructures

L'horizon de 10 ans et les exigences en matière de main-d'œuvre du CII dans l'électricité propre rendent son utilisation difficile pour les propriétaires de projets hydroélectriques. Compte tenu des périodes de planification, de développement et d'obtention de permis, qui durent en moyenne de 8 à 10 ans, tous les nouveaux projets hydroélectriques seront livrés après l'expiration du CII en 2034. Il est donc impératif de prolonger la période d'admissibilité.

En plus d'une date d'expiration prolongée, les CII devraient aussi incorporer des dispositions de « protection des droits acquis » qui établissent l'admissibilité en fonction du début de la construction plutôt que de la date d'achèvement du projet. Cela refléterait mieux les réalités des échéanciers de développement hydroélectrique et de transport, et réduirait le risque financier.

Hydroélectricité Canada a commenté en détail les façons dont la conception du CII dans l'électricité propre peut être adaptée pour appuyer les projets hydroélectriques. Nos recommandations sont résumées à l'annexe 5.

Nos membres nous ont également fait part de retards dans le traitement des CII par l'Agence du revenu du Canada. Cela souligne l'importance de rendre le programme simple et d'éviter toute complexité inutile. Nous exhortons le gouvernement fédéral à éviter d'ajouter des exigences supplémentaires, comme des règles relatives au contenu national, qui accroîtraient encore la complexité du programme et diminueraient la valeur du CII comme mesure d'atténuation des risques.

Assouplissement des règles DIDE

En limitant la déductibilité des intérêts pour les grands projets d'infrastructure à forte intensité de capital, les règles DIDE nuisent à l'économie des grands programmes d'investissement. Le gouvernement fédéral devrait revoir en profondeur les dispositions DIDE applicables aux entreprises de services publics réglementées et aux grands projets d'infrastructure électrique.

Les règles actuelles augmentent les coûts de financement des projets qui procurent des avantages publics à long terme et peuvent, en fin de compte, accroître les coûts assumés par les abonnés.

Participation au capital des Autochtones

Bien que des progrès importants aient été réalisés grâce au Programme de garanties de prêts aux Autochtones, des mécanismes de soutien supplémentaires pourraient élargir les possibilités de participation au capital et de propriété par les Autochtones dans les grands projets d'infrastructure électrique.

Question 5 : Les programmes fédéraux existants sont-ils dimensionnés de manière appropriée en ce qui concerne les niveaux de financement disponibles et l'admissibilité des projets pour soutenir les investissements requis dans les infrastructures électriques ?

Bien que les programmes existants représentent des engagements importants, ils ne sont pas encore à la mesure du défi. Le document de discussion indique que le Canada pourrait nécessiter jusqu'à 1 billion de dollars d'investissements en électricité d'ici 2050. Comme il a été mentionné ci-dessus, d'autres analyses évaluent les besoins à 2 billions de dollars. Dans ce contexte, les enveloppes de financement existantes demeurent relativement modestes.

Par exemple, les limites de financement d'ERITE sont souvent insuffisantes pour les grands projets de production hydroélectrique ou les grands programmes de remise à neuf d'installations hydroélectriques. Bien que le programme puisse soutenir certains éléments précis d'un projet, il peut être incapable d'influencer de façon importante l'économie globale de projets ou d'actifs de plus grande envergure.

Les critères d'admissibilité méritent également d'être examinés afin de s'assurer que la production hydroélectrique, les infrastructures de transport, les installations de stockage et les grands projets de remise à neuf sont soutenus de façon cohérente et appropriée. Par exemple, la durée annoncée de 10 ans du programme

de CII est insuffisante pour appuyer les investissements nécessaires au doublement du réseau électrique du Canada.

Le redimensionnement des programmes fédéraux en fonction de l'ampleur du déploiement nécessitera une réflexion attentive sur l'incidence de ces programmes pour les contribuables actuels et futurs, puisque tous les projets n'offrent pas les mêmes avantages intergénérationnels.

Question 6 : Dans quelle mesure les outils de financement fédéraux devraient-ils tenir compte de la répartition intergénérationnelle des coûts des projets qui procurent des avantages sur plusieurs décennies ? Le cas échéant, quels outils seraient les plus efficaces ?

Il existe une occasion de créer un outil fédéral qui tienne compte de la répartition intergénérationnelle des avantages associés aux projets à longue durée de vie. La valeur à long terme d'une installation hydroélectrique se concrétise bien après la fin de la période initiale de financement.

Il s'agit d'une caractéristique propre aux aménagements hydroélectriques, dont la durée de vie des actifs peut dépasser 100 ans, soit une période beaucoup plus longue que les modalités de financement habituelles.

Bien que les projets hydroélectriques présentent des avantages intergénérationnels, leurs coûts sont généralement entièrement assumés par la première génération d'utilisateurs d'électricité. Cela affaiblit l'analyse de rentabilité des projets qui procurent des avantages intergénérationnels.

L'accès à un financement à long terme (50 ans et plus) serait bénéfique pour les actifs hydroélectriques et permettrait leur développement tout en répartissant équitablement les coûts entre les bénéficiaires. Ce sujet est traité en détail dans le récent rapport d'Hydroélectricité Canada intitulé « La vraie valeur de l'hydroélectricité ».

À l'inverse, comme il a été indiqué dans notre réponse à la question 5, les incitatifs accordés à des projets à durée de vie relativement courte qui ne sont pas recouverts sur une période comparable créent un risque que le coût de l'incitatif soit transféré aux générations futures sous forme de dette fédérale.

Question 7 : Dans quels domaines les outils fédéraux peuvent-ils apporter la plus grande valeur ajoutée par rapport aux gouvernements provinciaux, aux services publics, aux organismes de réglementation et aux marchés de capitaux privés ?

Les outils fédéraux peuvent apporter la plus grande valeur ajoutée en appuyant des activités que les autres acteurs du marché de l'électricité ne peuvent pas réaliser. Les principaux domaines sont notamment les suivants :

- Mettre en œuvre des programmes d'électrification et des incitatifs de marché nationaux.
- Réduire les coûts au moyen de programmes nationaux, par exemple un crédit d'impôt à l'investissement pour soutenir l'abordabilité des investissements, un programme fédéral de garanties de prêts pour réduire les coûts du financement par emprunt ou des réductions fiscales applicables à l'électricité.
- Financer des technologies et des applications novatrices qui peuvent être difficiles à soutenir au moyen des approches réglementaires conventionnelles, comme le déploiement de compteurs intelligents, des innovations technologiques ou d'autres projets présentant un potentiel sans être généralement reconnus comme de bonnes pratiques de services publics.
- Établir des normes nationales de performance pour les équipements, par exemple des cibles d'efficacité énergétique ou l'obligation que tous les nouveaux systèmes de climatisation résidentiels fonctionnent également en mode chauffage.

Question 8 : En termes relatifs, quels types de projets nécessitent un soutien supplémentaire pour progresser, et lesquels n'en ont pas besoin ?

Les projets disposant de flux de revenus établis, de courtes périodes de développement ou d'une approbation réglementaire permettant le recouvrement des coûts n'ont pas besoin de soutien supplémentaire pour progresser et peuvent nécessiter une intervention fédérale directe moins importante.

À l'inverse, les projets nécessitant un soutien supplémentaire partagent généralement une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- Exigences importantes en capital initial et longue durée de vie des actifs.
- Longs délais de développement et de construction.
- Avantages publics importants s'étendant au-delà d'un seul territoire de desserte d'un service public.
- Incertitude des revenus ou capacité limitée à recouvrer les coûts uniquement par les tarifs.

Les exemples comprennent les nouvelles installations de production hydroélectrique, les interconnexions de transport et les grands projets de remise à neuf qui prolongent la durée de vie des actifs hydroélectriques existants.

Conclusion

Hydroélectricité Canada appuie les efforts du gouvernement fédéral visant à renforcer le cadre de financement de l'électricité au Canada afin d'atteindre l'objectif de doubler l'infrastructure électrique d'ici 2050. Cet objectif exigera bien plus que du capital : il faudra aussi une certitude stratégique, une réglementation efficace, des coûts de financement réduits, une participation accrue des Autochtones et des programmes fédéraux à la mesure de l'ampleur du défi d'investissement.

L'hydroélectricité doit être au cœur de cette stratégie. Le Canada possède un potentiel hydroélectrique inexploité considérable, ainsi que d'importantes possibilités d'expansion, de modernisation et de remise à neuf des installations existantes. Ces projets se caractérisent par de longs délais de développement et d'importants besoins en capital initial, mais ils procurent une valeur exceptionnelle sur plusieurs générations.

Le maintien de l'abordabilité doit demeurer un objectif fondamental. Les mesures fédérales qui réduisent les coûts en capital et atténuent les répercussions tarifaires — notamment les crédits d'impôt à l'investissement transférables, le financement à des conditions avantageuses et l'exonération de la TPS sur l'électricité — peuvent contribuer à éviter que les coûts de construction de la prochaine génération d'infrastructures électriques ne pèsent de façon disproportionnée sur les clients actuels.

Ensemble, ces mesures peuvent créer les conditions nécessaires pour que les gouvernements provinciaux et les organismes de réglementation approuvent les projets hydroélectriques, de transport et de stockage dont le Canada aura besoin pour répondre à la demande future. En réduisant les risques, en abaissant les coûts de financement, en favorisant l'abordabilité et en envoyant des signaux clairs quant à la demande future d'électricité, le gouvernement fédéral peut jouer un rôle déterminant dans la mobilisation des investissements à long terme qui alimenteront l'économie canadienne pour les générations à venir.

À propos d'Hydroélectricité Canada

Fondée en 1998, Hydroélectricité Canada est l'association nationale représentant l'industrie hydroélectrique. Ses membres couvrent l'ensemble du secteur et comprennent des producteurs hydroélectriques publics et privés, des fabricants, des promoteurs, des sociétés de génie et d'autres organisations. Exploitant plus de 600 installations à travers le Canada, les membres d'Hydroélectricité Canada représentent plus de 95 % de la capacité hydroélectrique installée dans le pays et défendent le développement et l'utilisation responsables de l'hydroélectricité pour répondre de manière durable à nos besoins actuels et futurs en électricité. L'hydroélectricité fournit plus de 60 % de l'électricité au Canada et contribue à faire de notre réseau électrique l'un des plus propres au monde.

Annexe 1 – Principales recommandations concernant les modifications à la Loi sur les pêches de 2019 et la création d'un nouveau règlement sur les ouvrages hydroélectriques

Nous recommandons de recentrer la Loi sur les pêches sur les pêches et leur durabilité plutôt que sur les poissons individuels. Les modifications ci-dessous sont présentées comme des amendements proposés au libellé actuel de la Loi.

1. Modifier l'énoncé d'objet de la Loi : remplacer l'article 2.1 par le libellé proposé suivant afin de préciser que la Loi vise à établir un cadre pour la gestion adéquate des pêches ainsi que la conservation et la protection des populations de poissons et de leur habitat, notamment par la prévention de la pollution.

Libellé proposé — 2.1 La présente loi a pour objet d'établir un cadre pour : a) la gestion et la surveillance adéquates des pêches ; b) la gestion adéquate, la conservation et la protection des populations de poissons et de leur habitat, notamment par la prévention de la pollution.

2. Modifier la disposition relative à la mort du poisson : remplacer le paragraphe 34.4(1) par le libellé proposé suivant afin de substituer à la référence aux poissons individuels une référence aux pêches et aux populations de poissons qui font partie d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou aux poissons qui soutiennent une telle pêche.

Libellé proposé — 34.4 (1) Il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité, autre que la pêche, qui entraîne un préjudice important aux pêches et aux populations de poissons qui font partie d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou aux poissons qui soutiennent une telle pêche.

3. Modifier la disposition relative à la détérioration, à la perturbation ou à la destruction de l'habitat du poisson : remplacer le paragraphe 35(1) par le libellé proposé suivant afin de préciser que seuls les préjudices importants à l'habitat des poissons faisant partie d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou des poissons qui soutiennent une telle pêche, sont visés.

Libellé proposé — 35 (1) Il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise ou d'exercer une activité qui entraîne un préjudice important à l'habitat des poissons qui font partie d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou des poissons qui soutiennent une telle pêche.

Compte tenu de l'importance des installations hydroélectriques pour les besoins énergétiques du Canada et les efforts de réduction des émissions de GES, nous recommandons également de rétablir la prise en compte de l'intérêt public parmi les facteurs décisionnels prévus au paragraphe 34.1(1) de la Loi.

Nous recommandons d'ajouter « l'intérêt public » à la liste des facteurs que le ministre, ou la personne ou entité désignée par règlement, selon le cas, doit prendre en compte au paragraphe 34.1(1), et de faire en sorte que ce facteur précède le facteur résiduel relatif à tout autre élément que le ministre estime pertinent.

Afin de préciser quels projets, ouvrages, entreprises ou activités hydroélectriques nécessitent une autorisation en vertu de la Loi sur les pêches, nous recommandons également d'ajouter à la Loi une disposition proposée selon laquelle l'exploitation d'une installation hydroélectrique qui était en exploitation le 28 août 2019 est présumée conforme à la Loi, à moins que le ministre n'établisse que son exploitation cause un préjudice grave aux poissons faisant partie d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou aux poissons qui soutiennent une telle pêche.

Règlement complémentaire

Pour compléter les modifications proposées à la Loi sur les pêches, nous recommandons de publier un règlement précisant les types de travaux qui déclencheraient la nécessité d'une autorisation en vertu de la Loi sur les pêches pour les installations existantes.

À compter de 2019, la construction d'un ouvrage situé entièrement ou partiellement dans l'habitat du poisson, ou toute déviation par rapport à l'enveloppe d'exploitation existante d'un tel ouvrage, nécessiterait une autorisation si l'entreprise entraîne un préjudice important aux pêches et aux populations de poissons qui font partie d'une

pêche commerciale, récréative ou autochtone, ou aux poissons qui soutiennent une telle pêche, ou encore un préjudice important à l'habitat des poissons de ces pêches.

L'exploitation continue des installations hydroélectriques existantes en 2019 ne serait pas assujettie à une autorisation. Aux fins de cette disposition, l'« exploitation continue » comprendrait l'exploitation conformément aux régimes d'exploitation établis, y compris les fluctuations saisonnières et interannuelles des niveaux d'eau ; le maintien des élévations d'eau approuvées en amont et en aval et des débits en aval conformément aux exigences d'exploitation applicables ; les activités courantes d'inspection, d'entretien, de réparation et de réhabilitation réalisées dans le cours normal de l'exploitation ; ainsi que les activités entreprises à des fins de santé et de sécurité au travail relativement aux travaux en milieu aquatique.

Le ministre pourrait reconnaître ces activités au moyen d'une entente administrative.

Définitions proposées

Les définitions suivantes sont proposées par Hydroélectricité Canada pour encadrer le règlement complémentaire. Elles sont présentées comme libellé proposé et ne doivent pas être interprétées comme du texte législatif officiel.

Déviations par rapport à l'enveloppe d'exploitation existante :

- changement important apporté au passage du poisson, à la protection du poisson, aux grilles, aux dérivations, aux débits d'attraction, aux systèmes d'exclusion ou aux mesures d'atténuation connexes;
- augmentation importante de l'entraînement, de l'impaction, de la mortalité dans les turbines, de l'échouage, du retard de passage ou de tout autre risque de mortalité du poisson;
- nouvelle empreinte en milieu aquatique ou empreinte élargie, altération permanente de l'habitat, modification de la connectivité de l'habitat ou détérioration, perturbation ou destruction de l'habitat du poisson;
- augmentation importante de la probabilité, de l'ampleur, de la durée, de la fréquence, de l'étendue géographique ou de l'incertitude des effets négatifs sur le poisson ou son habitat;
- réaménagement ou reconstruction coordonnés qui modifient de façon importante l'enveloppe d'exploitation de l'installation ou le profil de risque pour le poisson ou son habitat.

Ensemble, ces recommandations peuvent constituer le fondement d'une voie de conformité claire et réaliste, qui reconnaît le rôle de l'hydroélectricité comme épine dorsale du réseau électrique canadien et sa place dans l'atteinte des objectifs d'électricité propre du gouvernement du Canada, tels qu'ils sont exposés dans la Stratégie nationale pour une économie canadienne électrifiée.

Annexe 2 – Résumé des recommandations d’Hydroélectricité Canada sur l’amélioration de la réalisation des grands projets

- Prévoir un processus volontaire permettant aux promoteurs de faire appel, sur demande, au Coordonnateur fédéral des projets et au Carrefour de consultation de la Couronne pour gérer les permis fédéraux d’un projet.
- Modifier la Loi sur les pêches pour rétablir son accent sur les pêches et les populations de poissons et mettre fin à l’attention indue accordée aux impacts minimes sur les poissons et leur habitat (voir annexe 1).
- Publier des règlements précisant quels projets, travaux, entreprises ou activités hydroélectriques nécessitent une autorisation en vertu de la Loi sur les pêches (voir annexe 1).
- Veiller à ce que les méthodes sous-jacentes aux analyses d’impact réglementaire tiennent compte de l’ensemble du fardeau réglementaire imposé aux promoteurs et aux exploitants de projets.
- Veiller à ce que les organismes de réglementation offrent d’autres moyens, notamment des échanges en dehors du processus de demande, pour répondre aux préoccupations du public et des parties intéressées.
 - Retirer les projets hydroélectriques du Règlement sur les activités concrètes et les soumettre aux processus provinciaux d’évaluation des impacts.
- Mettre en œuvre les modifications proposées pour rationaliser l’application de la Loi sur les eaux navigables canadiennes et du Règlement sur les eaux navigables (voir annexe 3).
- Mettre en œuvre les modifications proposées pour rationaliser l’application du Règlement sur les oiseaux migrateurs et retirer le Grand Pic de l’annexe 1 (voir annexe 4).

Annexe 3 – Résumé des recommandations relatives aux modifications à la Loi sur les eaux navigables canadiennes et au Règlement sur les eaux navigables

- Veiller à ce que les plans d’eau artificiels ne soient pas inclus dans la définition des eaux navigables de la Loi sur les eaux navigables canadiennes (LENC) ou, à défaut, les exclure par règlement.
 - Veiller à ce que les propriétaires de toutes les installations légalement construites puissent entreprendre des activités de réparation et d’entretien qui ne gênent pas la navigation.
- Inclure les ouvrages temporaires dans la catégorie des ouvrages mineurs.
- Inclure les forages géotechniques et les relevés d’ingénierie effectués à partir d’une barge ou à sec comme ouvrages mineurs.
- Assurer une surveillance accrue des décisions visant à ajouter des plans d’eau à l’annexe de la LENC en veillant à ce qu’elles soient approuvées par décret en conseil plutôt que par arrêté ministériel.

Annexe 4 – Résumé des recommandations relatives aux modifications au Règlement sur les oiseaux migrateurs (2022)

- Prévoir une voie de conformité pour les situations d'urgence où des oiseaux migrateurs ou leurs nids retarderaient le rétablissement du service électrique ou l'évacuation des eaux à un barrage hydroélectrique, mettant ainsi en danger la sécurité publique.
- Prévoir une voie de conformité pour les situations non urgentes où des activités liées à la sécurité, comme la gestion de la végétation visant à prévenir les pannes ou les feux de forêt, doivent être entreprises.
- Retirer le Grand Pic de l'annexe 1 du Règlement sur les oiseaux migrateurs (2022), compte tenu du risque disproportionné pour la sécurité publique que posent ses cavités de nidification dans les poteaux électriques.
- Exclure les structures anthropiques, par exemple les poteaux en bois, de l'application de l'annexe 1 afin de permettre leur remplacement sans délai.
- Permettre la destruction des œufs et des nids lorsque leur déplacement n'est pas une solution pratique.
 - Veiller à ce que le libellé réglementaire soit fondé sur des principes plutôt que prescriptif et étroit.
- Appuyer la mention, par ECCC, d'un possible seuil de minimis dans le Règlement.
- Appuyer les modifications proposées par ECCC afin d'inclure les nids et de confirmer que les nids qui causent, ou sont susceptibles de causer, des dommages ou des dangers peuvent être enlevés, détruits ou déplacés.

Annexe 5 – Résumé des recommandations sur le crédit d'impôt à l'investissement (CII) dans l'électricité propre

1. Prolonger la disponibilité du CII dans l'électricité propre tel qu'annoncé dans le budget 2025 pour le crédit d'impôt à l'investissement pour le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CUSC-CII) ; ou calculer le CII dans l'électricité propre sur les dépenses en capital admissibles jusqu'au 31 décembre 2034 et le reporter à une date ultérieure, lorsque le projet est mis en service.
2. Ne pas imposer d'exigence en matière de contenu national au CII dans l'électricité propre à moins qu'elle ne soit conçue comme un supplément. Pour s'assurer que les CII atteignent leurs objectifs déclarés, les mesures visant à encourager les achats nationaux devraient récompenser les promoteurs capables de s'approvisionner auprès de fournisseurs canadiens et de fournir les renseignements justificatifs nécessaires. Une exigence en matière de contenu national qui réduirait l'accessibilité du CII dans l'électricité propre n'atteindrait pas les objectifs déclarés du CII et pourrait en limiter l'accès en raison des contraintes d'approvisionnement et des contraintes administratives. Les gouvernements fédéral et provinciaux mettent déjà en œuvre des politiques, notamment des tarifs et des incitatifs, pour accroître l'utilisation de contenu national dans les projets énergétiques.
3. Supprimer les exigences en matière de main-d'œuvre des critères d'admissibilité au CII. Les entrepreneurs et les syndicats sont parties aux conventions collectives, non les propriétaires; la détermination du salaire en vigueur fera donc nécessairement intervenir ces parties. Cette détermination peut être faite directement à partir de la convention collective et ne devrait pas exiger d'attestation supplémentaire ni de suivi auprès des travailleurs quant au respect de la convention collective. Les exigences relatives aux apprentis et leur embauche sont également déterminées par les entrepreneurs et les syndicats, et non par les propriétaires de projets. De nombreuses conventions collectives comportent des dispositions explicites sur les cibles d'apprentis, dont l'existence devrait déterminer le respect de l'intention de la disposition relative à la main-d'œuvre. En ce qui concerne l'embauche, les travailleurs sont affectés à un emploi par leur syndicat; un propriétaire ou exploitant ne devrait donc pas être sanctionné parce qu'un syndicat n'est pas en mesure de fournir des apprentis pour un emploi donné.

4. Inclure les fiducies commerciales comme véhicule de financement admissible, avec des règles et des restrictions claires pour répondre aux préoccupations de planification fiscale que pourrait avoir le gouvernement fédéral.
5. Inclure les « sociétés d'État provinciales désignées » dans la définition de la clause c) des sociétés admissibles pour permettre l'admissibilité des projets détenus conjointement par ces Couronnes et des groupes autochtones.
6. Inclure les équipements de transport en courant continu haute tension (CCHT) dans la liste des actifs de transport admissibles.
7. Permettre l'application du CII dans l'électricité propre aux réseaux de transport intraprovinciaux, en plus des réseaux interprovinciaux, compte tenu des besoins importants en nouvelles lignes de transport pour raccorder les projets de ressources et les nouveaux projets énergétiques aux réseaux électriques provinciaux.
8. Inclure explicitement plus d'un des actifs figurant dans la définition anglaise d'installation hydroélectrique pour correspondre à la définition française.
9. Remplacer « déversoir de trop-plein » par « déversoir » dans la définition d'installation hydroélectrique afin que les déversoirs à vannes soient admissibles.

Annexe 6 – Version alternative de la Figure 10 (traduction pixel pour pixel)

Cette version reproduit la mise en page exacte de la Figure 10 originale en anglais, avec tous les textes traduits en français. Elle est fournie à titre de remplacement direct (pixel pour pixel) de la figure principale et peut être substituée à celle-ci selon les besoins de publication.

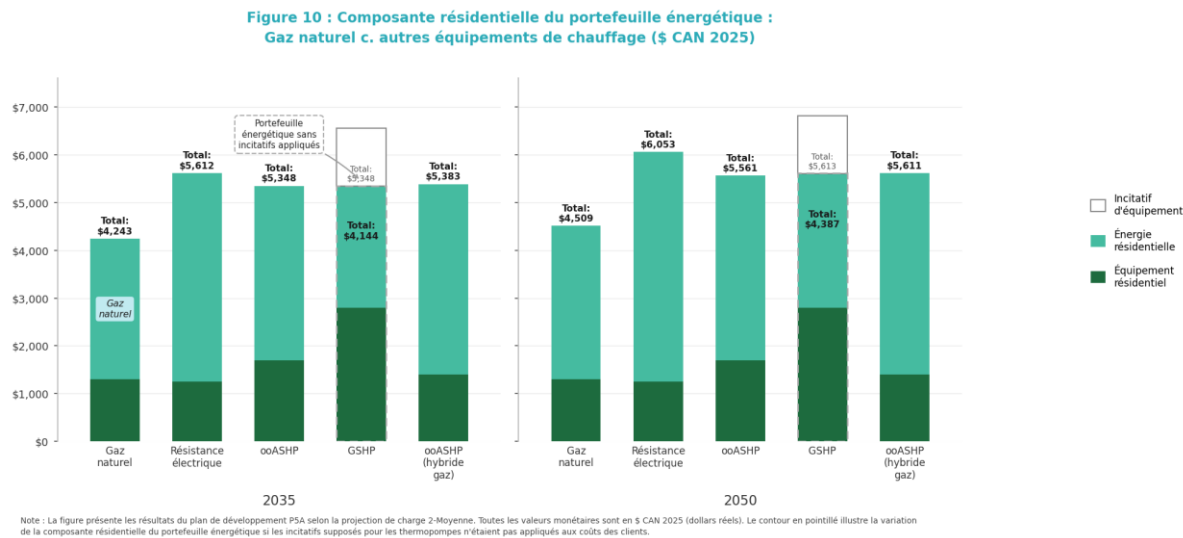


Figure 10 (version alternative) : Composante résidentielle du portefeuille énergétique — gaz naturel c. autres équipements de chauffage (\$ CA 2025)