

INVESTIR AUJOURD'HUI DANS L'INFRASTRUCTURE DE DEMAIN

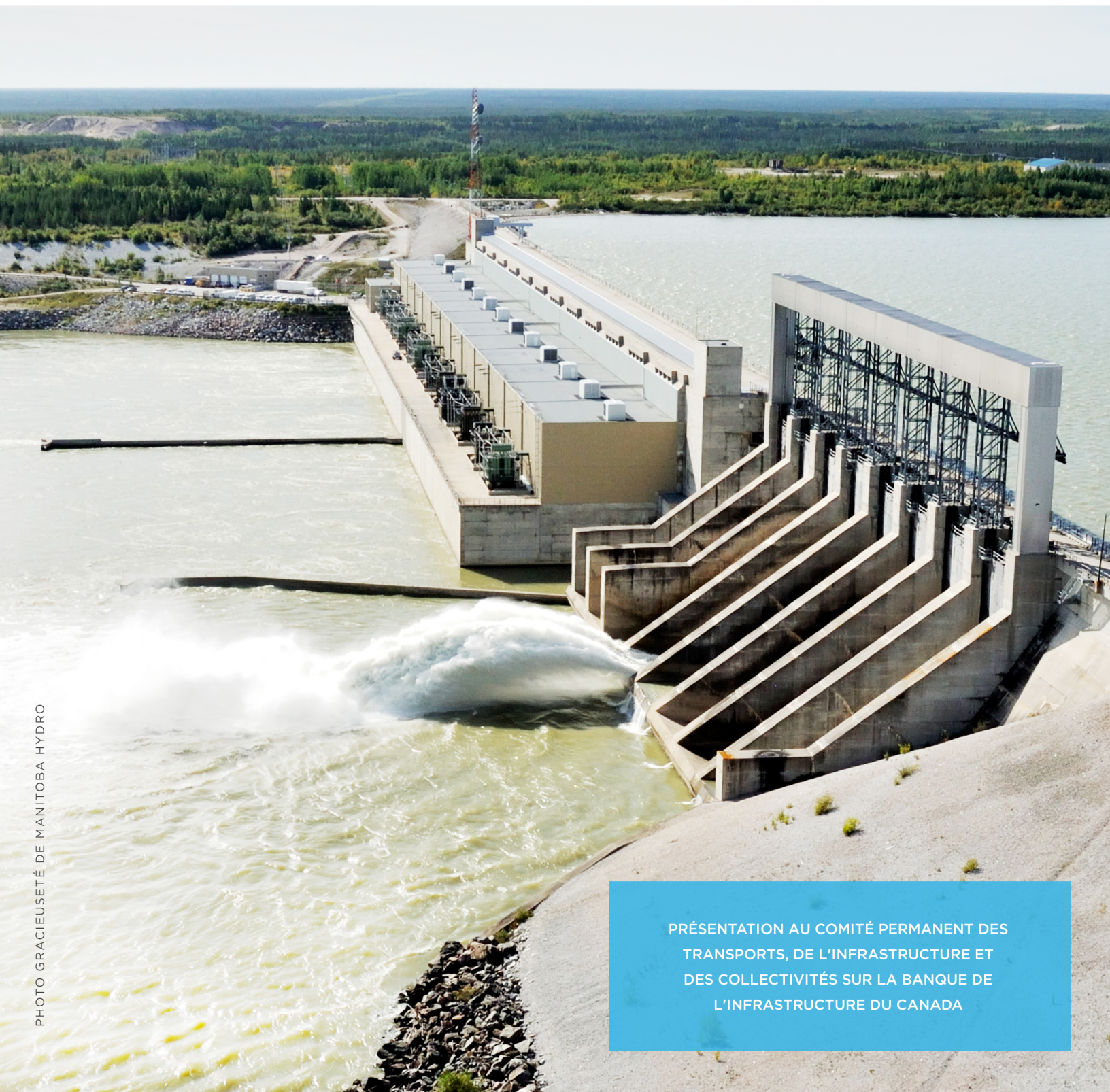


PHOTO GRACIEUSEMENT DE MANITOBA HYDRO

PRÉSENTATION AU COMITÉ PERMANENT DES
TRANSPORTS, DE L'INFRASTRUCTURE ET
DES COLLECTIVITÉS SUR LA BANQUE DE
L'INFRASTRUCTURE DU CANADA



Canadian
Electricity
Association

Association
canadienne
de l'électricité

L'HON. SERGIO MARCHI, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
CANADIENNE DE L'ÉLECTRICITÉ (ACÉ) | MAI 2017

SOUMIT PAR

INTRODUCTION

L'Association canadienne de l'électricité (ACÉ) remercie le Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de nous avoir invités à donner notre point de vue concernant l'établissement de la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC). Nous nous réjouissons de cette occasion et espérons que nos propositions seront utiles à vos délibérations.

Créée en 1891, l'ACÉ constitue le forum national et le porte-parole de l'industrie canadienne de l'électricité. L'Association contribue à la réussite de ses membres à l'échelle régionale, nationale et internationale grâce à la prestation de services à valeur ajoutée de qualité.

Les entreprises membres de l'ACÉ produisent, transportent et distribuent chaque jour de l'électricité destinée à leurs clients industriels, commerciaux, résidentiels et institutionnels dans tout le Canada. Parmi les membres, on retrouve des entreprises de service public à intégration verticale, des producteurs d'électricité indépendants, des entreprises de transport et de distribution, des négociants en électricité, des fabricants et fournisseurs de matériel, de technologie et de services requis par le secteur.

NOUS DEVONS INVESTIR AUJOURD'HUI DANS L'INDUSTRIE DE DEMAIN

L'ACÉ soutient la création de la BIC. Si bien conçue et bien mise en œuvre, elle pourrait s'avérer être essentielle aux investissements du secteur de l'électricité.

Presque tous les secteurs et toutes les municipalités du Canada croulent sous le poids des programmes d'investissement massif requis pour renouveler, étendre et moderniser les infrastructures vieillissantes du Canada, qui en retour font une pression à la hausse sur les taux, les péages, les droits et les impôts municipaux. Le Canada requiert une approche fédérale coordonnée visant à diminuer les risques, à encourager et à faciliter les investissements dans les infrastructures dont il a désespérément besoin.

Il est temps à présent de bâtir l'infrastructure canadienne de demain. En plus de remplacer à égal les composants ayant désormais dépassé leurs durées de vie utile prévues, le Canada a l'occasion de bâtir au profit des générations les environnements urbains, les réseaux énergétiques, les systèmes de transport et les « projets piliers » qui stimuleront la croissance économique dans un monde de plus en plus propre et fondé sur le savoir.

Le secteur de l'électricité soutient ce point de vue. L'électricité est indispensable à la prospérité du pays et à notre mode de vie canadien. Les entreprises d'électricité du Canada investissent également près de 20 milliards de dollars par an pour remplacer les installations vieillissantes et étendre le réseau afin de répondre à la demande. Le secteur de l'électricité se positionne en effet pour l'avenir.

Renew Magazine a récemment indiqué que sept des dix premiers projets d'infrastructure canadiens (classés par investissements de capitaux) pour 2017 concernent le secteur de l'électricité. Les investissements de capitaux pour ces projets totalisent 61,5 milliards de dollars. Il convient de noter que ces sept projets sont liés à la production ou au transport d'une électricité propre. Au cours de la dernière décennie, au moins 3 des 5 premiers projets d'infrastructure annuels sont venus de notre secteur.

Cependant, le secteur de l'électricité est confronté à un défi majeur. La liste des projets actuels est tout simplement insuffisante. Les réseaux d'électricité du Canada approchent la fin de leur vie utile. Malgré les investissements au rythme actuel d'environ 20 milliards de dollars par an, notre secteur doit faire encore plus pour répondre à la réalité, que le Conference Board du Canada a estimé à près de 350 milliards de dollars sur vingt ans, tout en maintenant les tarifs de l'électricité abordables pour les entreprises et les familles. Et ce faisant, nous devons également favoriser l'avenir du Canada, notamment en soutenant les objectifs 2030 du Canada sur le plan climatique, par la réduction des émissions du secteur et l'électrification des transports, des bâtiments et des processus industriels.

Dans ce contexte, nous considérons la BIC comme un instrument qui peut faciliter stratégiquement le niveau d'investissements nécessaires.

RECOMMANDATIONS EN SOUTIEN À L'ÉTABLISSEMENT DE LA BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA

Comme indiqué précédemment, pour remplacer et moderniser les installations vieillissantes du réseau existant et pour faciliter l'électrification des autres secteurs, d'importants investissements en capitaux seront nécessaires. C'est en ce qui concerne la réduction des coûts d'immobilisation et des pressions sur les taux que l'ACÉ se félicite de la création de la BIC. Nous espérons que nos membres pourront accéder aux mécanismes de financement et de soutien de la BIC sans délai et en toute transparence.

À cet égard, l'ACÉ soumet respectueusement les recommandations suivantes qui selon nous favoriseraient la réussite de l'aménagement et du fonctionnement de la BIC et de ses programmes et activités connexes.

1. La BIC devrait accorder des priorités aux projets qui correspondent à l'avenir énergétique propre du Canada

Un objectif clé de la BIC devrait consister à utiliser ses divers mécanismes pour aider à créer une proposition de valeur sous-jacente soutenant à la fois des placements en actions et par emprunts afin de favoriser l'allocation des fonds à des projets de transformation, la modernisation du réseau (réseau intelligent), les ressources énergétiques décentralisées, l'électrification des transports, la production sans émissions et la fourniture d'électricité aux collectivités éloignées et autochtones, entre autres.

Bien que la BIC devrait rester neutre à l'égard de la technologie, elle devrait reconnaître que les faits sur le terrain guideront les décisions quant à savoir quels projets énergétiques propres seront mis en avant par les promoteurs. La BIC pourrait allouer des sommes spécifiques du capital cumulé (p. ex., fonds réservés), aux secteurs, comme l'électricité, qui respectent les objectifs de croissance nationale en termes d'énergie propre.

Dans cette optique, il est recommandé d'adopter une méthode d'évaluation plus holistique pour les projets d'énergie propre, allant au-delà de l'évaluation du bon rendement du capital.

i. Les projets d'infrastructure verte qui réduisent l'empreinte canadienne des émissions de gaz à effet de serre (GES), ainsi que ceux qui nous permettent de mieux résister aux changements climatiques, devraient être prioritaires pour le financement et le soutien de la BIC.

En vertu du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets demeurent les priorités des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux et de la population canadienne. L'ACÉ recommande que les projets aboutissant à des réductions des émissions GES ou à la résistance aux changements climatiques soient prioritaires au financement.

L'ACÉ insiste sur l'importance que la BIC considère les projets en fonction d'aspects plus larges que les critères de rentabilité économique ou le fait que certains avantages d'un projet soient collatéraux à d'autres (p. ex., le grand public) plutôt que le promoteur du projet. Par exemple, répondre aux objectifs GES devrait être considéré comme positif même si les réductions des émissions ne sont pas facilement traduisibles en termes de critères de rendement du capital investi. Les investissements en transports régionaux sont peut-être un exemple.

2. Les besoins des sociétés d'État, privées, hybrides et réglementées doivent être traités sur un pied d'égalité.

Les partenariats publics-privés (P3) ont été à maintes reprises évoqués comme un objectif de la BIC. L'ACÉ souhaiterait rappeler au gouvernement l'importance de tenir compte des diverses structures de société des participants du secteur de l'électricité qui peuvent être des entités publiques, privées ou hybrides. La plupart doivent également rendre des comptes aux régulateurs provinciaux : organismes indépendants qui définissent les taux auxquels les frais d'équipement, de fonctionnement, d'entretien et

d'administration sont recouverts. Cet élément doit être pris en compte dans les modèles de financement et de diminution des risques élaborés par la BIC.

3. Le gouverneur en conseil devrait envisager de réserver un siège au conseil de la BIC pour une personne ayant de l'expérience dans le secteur de l'électricité.

Étant donné le rôle essentiel du secteur de l'électricité dans l'économie canadienne, ses besoins d'investissement dans l'infrastructure, et le fait que le gouvernement a à maintes reprises identifié les projets du secteur de l'électricité comme étant un domaine prioritaire de la BIC, l'ACÉ demande au gouvernement de garantir qu'une personne dotée d'une expérience dans le secteur de l'électricité fera partie du conseil de la BIC. Un membre du conseil d'administration de la BIC ayant une expérience dans le secteur de l'électricité se révélera déterminant pour l'évaluation des propositions de notre secteur.

4. Les placements en actions, par emprunts et directs et les autres mécanismes de diminution des risques ont tous une place dans la trousse à outils de la BIC.

La BIC devrait rester ouverte à toutes les stratégies de financement et de flux de revenus. Chaque projet est unique et présentera différents moyens par lesquels la BIC pourra ajouter de la valeur ou réduire les risques.

L'ACÉ félicite l'intérêt porté par la BIC aux placements en actions et aux placements directs. L'intégration des mécanismes de diminution des risques est également importante, comme les garanties de prêt qui sont parfois préférables aux placements en actions ou directs, car ils n'ont pas d'incidence sur la structure de propriété d'un projet et peuvent avoir moins de répercussions sur le contribuable. La BIC devrait publier des directives pour expliquer comment chaque mécanisme peut être utilisé, mais ne devrait pas se limiter à un nombre restreint d'options.

5. Une consultation et une mobilisation précoces et permanentes devraient être établies tout au long du processus d'élaboration de la BIC.

La BIC nécessitera une attention et une surveillance minutieuses, en particulier au début de son mandat. La BIC aura besoin d'une main ferme et sûre pour guider son développement et ferait bien de s'associer à des experts en investissements mondiaux ayant démontré leur efficacité à attirer les capitaux.

Le besoin de consultation précoce et permanente des parties prenantes, y compris des acteurs de l'industrie concernée, sera tout aussi important pour collecter les commentaires relatifs à l'efficacité de la BIC. Il y a lieu de demander conseil en permanence au sujet des améliorations de la gouvernance et des opérations, afin d'aider au développement futur de la Banque. En particulier :

i. À la section 8(4) de la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada, l'ACÉ encourage le gouvernement à créer un Comité consultatif et à inclure des représentants de l'industrie.

L'ACÉ pense que ce serait un outil utile pour le ministre désigné. En outre, nous pensons que ce comité serait beaucoup plus efficace s'il comportait des représentants de l'industrie et du secteur privé.

ii. À la section 27(1) de la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada, l'ACÉ demande au gouvernement d'envisager un examen avant le seuil des cinq premières années.

Bien qu'une période d'exploitation appropriée soit nécessaire pour mener des examens effectifs, l'ACÉ pense que pour le *premier* examen de cette nouvelle entité, un délai de cinq ans est trop long. Trois années sont un délai plus raisonnable.

iii. À la section 6 ou 7 de la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada, le principe de fournir un processus d'application efficace et transparent pour les projets recherchant un financement devrait être codifié dans le but et/ou les fonctions de la Banque.

L'ACÉ a entendu à maintes reprises de la part de ses membres qu'un obstacle courant à l'obtention d'un financement fédéral pour les projets résidait dans les processus d'application onéreux et peu clairs, et dans l'inaptitude des promoteurs à obtenir des décisions opportunes et prévisibles. L'ACÉ affirme que le principe d'établir un processus d'application efficace et transparent devrait être inclus dans la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada. Il serait préférable de l'intégrer dans les sections 6 ou 7 de la Loi sur la BIC, qui codifient l'objectif et les fonctions de la Banque.

Si la responsabilité et la transparence doivent être une priorité absolue, les promoteurs de projet devraient avoir la garantie de processus opportuns, accessibles et efficaces. Ces priorités ne sont pas incompatibles. Des fonds devraient être facilement accessibles sans délai inutile.

6. La BIC devrait servir d'organisme de consultation au sein du gouvernement fédéral pour les projets qu'il soutient.

L'ACÉ recommande que la BIC serve de centre de liaison pour la coordination et l'expédition des projets soutenus sur une base intergouvernementale. En effet, les projets entrepris par la BIC devraient être prioritaires au sein des processus d'autorisation et d'approbation ministérielles. Ce soutien au projet attirera en retour des capitaux institutionnels et des sociétés.

7. Une attention particulière devrait être accordée à la garantie de l'équilibre régional au sein de la BIC; comment les projets d'infrastructure pourraient aider à répondre au caractère économique unique du nord du Canada; et à la participation des peuples autochtones du Canada.

i. Le principal de la représentation et de l'équilibre régionaux devrait être un facteur déterminant des décisions d'investissement. Autrement dit, la BIC devrait rechercher activement des projets de toutes les régions du Canada et devrait étudier en quoi ces projets pourraient être un élément catalyseur important et bénéfique pour le développement économique régional.

ii. Au nord du 60e parallèle, le développement économique est limité par de faibles populations, un manque de diversification économique, une infrastructure inappropriée (les Territoires ne sont pas reliés au réseau nord-américain), des coûts de la vie et des coûts liés à la conduite des affaires généralement plus élevés, notamment des coûts de l'électricité largement plus élevés et des conditions climatiques rigoureuses. La BIC devrait en particulier s'attacher à stimuler le développement économique du nord du Canada en favorisant des projets piliers qui attirent davantage d'investissements au fil du temps.

iii. L'ACÉ comprend et accepte l'importance d'engager les peuples autochtones dans le développement de l'infrastructure. Nous pensons qu'il est absolument essentiel pour ces collectivités d'avoir une voix dans le processus de la BIC.

8. La BIC devrait attirer le financement du secteur privé pour de nouvelles technologies innovantes.

L'innovation, y compris les nouveaux processus et les nouvelles technologies, est essentielle pour réduire les émissions, promouvoir la croissance économique et placer le Canada au premier rang de l'économie de l'écologie et du savoir. L'innovation va moderniser le réseau, permettre de nouvelles formes de production et de stockage de l'énergie, soutenir l'électrification et aider à maîtriser les coûts.

Un défi majeur pour le secteur de l'électricité est le fossé d'innovation constant dans lequel les aspirations de la politique gouvernementale sont décalées avec les attentes réglementaires locales. Les régulateurs provinciaux et territoriaux sont chargés de se concentrer sur le maintien de coûts bas de l'électricité, et souvent refusent des projets de services publics novateurs, y compris des propositions d'étendre les services aux collectivités du Nord où la masse critique est faible.

La Banque de l'infrastructure du Canada a un rôle crucial à jouer pour faciliter ces projets innovants, même s'ils rapportent peu à court terme. La véritable innovation prend du temps à mûrir et ne se mesure pas en revenus potentiels à court terme.

L'ACÉ demande donc à la BIC d'envisager cette question, du fait de l'importance cruciale de l'innovation dans la prospérité pérenne du Canada.

9. Les projets d'infrastructure transfrontaliers Canada-États-Unis et en particulier les lignes de transport transfrontalières doivent être éligibles au financement et au soutien de la BIC.

Sous sa forme actuelle, la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada précise :
« L'objectif de la Banque est d'investir, et de chercher à attirer des investissements d'investisseurs du secteur privé et d'investisseurs institutionnels, dans des projets d'infrastructure au Canada ou en partie au Canada qui généreront des revenus et seront dans l'intérêt public, par exemple, en soutenant des conditions qui favorisent la croissance économique ou en contribuant à la durabilité de l'infrastructure canadienne. »

Conformément à cette intention, l'ACÉ propose que la BIC identifie expressément des projets de transport transfrontaliers comme éligibles au financement de la BIC. Le Canada possède d'abondantes ressources énergétiques propres, une balance commerciale de l'électricité avec les États-Unis et des capacités d'exportation supplémentaires. Les revenus des exportations d'électricité pourraient être utilisés pour renforcer l'économie des projets canadiens d'énergie propre, aboutissant à l'achèvement des projets qui sinon ne seraient peut-être pas mis en œuvre. En outre, ces projets renforceraient les réductions nationales et continentales de GES.

10. Le Canada ne doit pas réinventer la roue

L'ACÉ indique qu'il y a de nombreux exemples de pays et de juridictions (y compris des provinces et territoires canadiens) qui ont mis en place des dispositifs de financement de l'infrastructure qui fonctionnent.

Pour n'en citer que quelques-uns, Infrastructure Ontario a élaboré une structure de gestion et de livraison de projets ayant construit plus de 30 hôpitaux dans les délais et le budget fixés; Partnerships BC a créé un pipeline de projets et de processus

pour soutenir des partenariats publics privés destinés à une large gamme d'infrastructures publiques; et Banobras, une banque pour l'infrastructure détenue par le gouvernement mexicain, a soutenu divers projets traditionnels (autoroutes, transports publics, aéroports, etc.) et des investissements pour des infrastructures non traditionnelles, telles que des logements sociaux, des projets d'amélioration de la qualité de l'eau et des projets pour les déchets municipaux.

Le gouvernement fédéral, et la BIC, devraient étudier les idées et les pratiques exemplaires d'autres juridictions, puis les ajuster et les améliorer au besoin pour une mise en œuvre pancanadienne.

CONCLUSION

En conclusion, le secteur canadien de l'électricité est au cœur de la protection environnementale et de la prospérité économique. Le secteur de l'électricité est l'un des plus propres du monde, avec plus de 80 % sans émissions GES. Nous avons réduit les émissions de presque 30 % depuis 2005 et nous les diminuerons encore probablement de 30 % d'ici 2030. C'est bien plus que tout autre secteur industriel.

Avec des investissements appropriés, des investissements qui génèrent l'innovation, qui profitent de la diversité du Canada et qui aident les entreprises canadiennes à s'adapter aux changements climatiques, le Canada peut être un chef de file de la construction d'infrastructures écologiques qui alimentera notre avenir énergétique propre.

Tout au long de leur histoire, les Canadiens ont bien compris l'importance de regarder vers l'avenir.

Chaque projet réalisé a été transformateur : unissant notre pays, facilitant les déplacements des personnes, des marchandises et des services et jetant les bases de la prospérité économique pour les générations futures.

Pensons à nos chemins de fer du 19^e siècle. Ou aux autoroutes, aux voies maritimes et aux systèmes de diffusion du 20^e siècle. Ou encore, au bras canadien qui a permis à l'humanité d'aller dans l'espace.

Nous sommes à l'aube de nouveaux changements. Le moment est venu de construire quelque chose de grand.

Quelque chose de durable.

La Banque de l'infrastructure du Canada pourrait être un outil national essentiel, qui permettrait de bâtir un avenir moins sombre, plus propre et meilleur pour tous les Canadiens.