

14 juin 2023



Analyse financière du soutien du Canada à la construction de l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière de budgets.

Afin de répondre à l'intérêt exprimé par plusieurs députés, le présent rapport fournit une estimation statique des coûts de l'ensemble du soutien financier apporté par le gouvernement du Canada à l'usine de Volkswagen dédiée à la fabrication de batteries de véhicules électriques, ainsi que des répercussions économiques et budgétaires de cette construction.

Analyste principale :

Jill Giswold, analyste principale

Collaborateurs :

Chris Matier, directeur général

Nora Nahornick, analyste principale

Caroline Nicol, analyste principale

Jason Stanton, conseiller-analyste

Rédigé sous la supervision de :

Jason Jacques, directeur général

Yves Giroux, directeur parlementaire du budget

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et Rémy Vanherweghem ont contribué à la rédaction du rapport aux fins de publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le [Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants	1
Résumé.....	2
Contexte	4
Quel en sera le coût pour les contribuables?.....	8
Quelles sont les retombées économiques?	11
Notes.....	13

Faits saillants

Le DPB estime que le gouvernement devra verser à Volkswagen jusqu'à 16,3 milliards de dollars pendant la période visée par l'accord.

Le présent rapport n'examine que les retombées économiques de la construction de cette usine. Ces retombées sont marginales. Nous estimons que la construction de l'usine augmenterait le PIB réel de 0,01 % par rapport à la projection de base d'ici la fin de 2027 de même que le niveau d'emploi, avec 1 400 nouveaux postes d'ici la même échéance.

L'incidence budgétaire nette de la construction de l'usine devrait être approximativement égale à la contribution du gouvernement (0,7 milliard de dollars).

Le DPB continue d'examiner le soutien du gouvernement et entreprendra une analyse économique et financière du soutien à la production au cours des prochains mois.

Résumé

Le gouvernement a récemment annoncé une aide financière à Volkswagen pour une usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques qui doit être construite dans le sud de l'Ontario. L'aide fédérale comporte deux volets :

- Une aide à la production estimée à 13,2 milliards de dollars, correspondant au crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée de la loi américaine *Inflation Reduction Act (IRA)*¹;
- Une contribution de 0,7 milliard de dollars dans le cadre du Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) pour la construction de l'usine².

Des parlementaires ont émis le souhait que le directeur parlementaire du budget (DPB) procède à l'analyse de l'accord conclu entre le gouvernement du Canada et Volkswagen concernant cette usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques.

En réponse, le présent rapport fournit une estimation du soutien financier accordé par le gouvernement pour cette l'usine, ainsi que les répercussions économiques et budgétaires de la construction de l'usine.

Le DPB estime que l'engagement financier du gouvernement envers Volkswagen s'élèvera à environ 16,3 milliards de dollars pendant la période visée par l'accord. Ce montant se ventile comme suit : un soutien à la production de 12,8 milliards de dollars, une contribution de 0,7 milliard de dollars versée dans le cadre du FSI, et des ajustements fiscaux de 2,8 milliards de dollars, lesquels sont nécessaires pour égaler le soutien après impôt offert dans le cadre de l'IRA américaine.

La construction de l'usine de Volkswagen devrait entraîner une très légère augmentation du PIB réel au Canada de 0,01 % par rapport à la projection de base d'ici 2027 et une augmentation du nombre d'emplois de

1 400 postes d'ici la même échéance. Nous estimons que l'incidence budgétaire nette de la construction de l'usine sera approximativement égale à la contribution du gouvernement dans le cadre du FSI (0,7 milliard de dollars).

Le DPB continue d'examiner le soutien du gouvernement et entreprendra une analyse économique et financière du soutien à la production au cours des prochains mois.

Contexte

Dans le cadre des objectifs renforcés de l'Accord de Paris, le gouvernement du Canada s'est engagé à réduire de 40 à 45 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005.

Dans les budgets fédéraux précédents, le gouvernement a présenté des mesures environnementales pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. La vente et l'utilisation de véhicules routiers à émission zéro en sont un élément clé.

Selon le Budget de 2023, le gouvernement a mis en œuvre depuis 2015 des incitatifs et des mesures de l'ordre de 3,9 milliards de dollars en faveur de l'abordabilité et de l'accessibilité des véhicules à émission zéro et de leurs bornes de recharge. Parmi ces mesures, on peut citer :

- Une réduction des taux d'imposition sur le revenu des sociétés pour les fabricants de technologies à émission zéro (mesure du Budget de 2021, prolongée dans le Budget de 2023);
- L'objectif obligatoire que tous les nouveaux véhicules légers vendus soient des véhicules à émission zéro d'ici 2035 (Budget de 2022);
- 1,7 milliard de dollars sur cinq ans, à partir de 2022-2023, pour prolonger le programme d'incitatifs pour les véhicules à émission zéro jusqu'en 2025 (Budget de 2022);
- 0,4 milliard de dollars sur cinq ans, à partir de 2022-2023, pour augmenter le nombre de bornes de recharge de véhicules à émission zéro dans les collectivités suburbaines et éloignées, dans le cadre du Programme d'infrastructure pour les véhicules à émission zéro (Budget de 2022);

- Un crédit d'impôt remboursable égal à 30 % du coût des investissements dans les nouvelles machines et les nouveaux équipements utilisés pour fabriquer des véhicules à émission zéro (Budget de 2023).

Dans le cadre de ce mouvement en faveur des véhicules à émission zéro, le gouvernement a récemment annoncé un financement de 13,9 milliards de dollars pour l'usine de fabrication de batteries de véhicules électriques que Volkswagen doit construire dans le sud de l'Ontario. L'aide fédérale comporte deux volets :

- Une aide à la production estimée à 13,2 milliards de dollars, correspondant au crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée de la loi américaine *Inflation Reduction Act* (encadré 1);
- Une contribution de 0,7 milliard de dollars dans le cadre du Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) pour la construction de l'usine.

Le gouvernement de l'Ontario a annoncé une aide directe supplémentaire de 0,5 milliard de dollars à Volkswagen³.

Encadré 1 – *Inflation Reduction Act* – Crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée

Le crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée est l'une des mesures prévues par la loi américaine *Inflation Reduction Act* (IRA) pour accroître la production nationale de technologies énergétiques propres.

Le crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée est un crédit d'impôt par unité appliqué à divers composants solaires et éoliens, et aux pièces de batteries admissibles qui sont produits et vendus par le fabricant.

Pour les éléments de batteries, le crédit s'élève à 35 \$US par kilowattheure (kWh).

Le crédit d'impôt est disponible dans son intégralité jusqu'en 2029, avec une réduction progressive annuelle de 25 points de pourcentage à partir de 2030. Après 2032, le crédit ne sera plus en vigueur.

Après l'annonce du gouvernement, des parlementaires ont exprimé le souhait que le DPB procède à l'analyse de l'accord conclu entre le gouvernement du Canada et Volkswagen concernant l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques.

En réponse, le DPB a envoyé des demandes d'information à la [ministre des Finances](#) et [au ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie](#) afin d'obtenir des détails sur l'accord.

Le présent rapport fournit une estimation préliminaire des coûts de l'ensemble des engagements financiers pris par le gouvernement du Canada à l'égard de l'usine de fabrication de Volkswagen. Nous estimons

Analyse financière du soutien du Canada à la construction de l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen

dans le présent document les répercussions économiques et budgétaires de la construction de l'usine; des travaux sont en cours en vue de l'estimation, ultérieurement, des incidences de la production.

Quel en sera le coût pour les contribuables?

Tel qu'il est indiqué précédemment, l'annonce du gouvernement fédéral d'un engagement de 13,9 milliards de dollars comprend les éléments suivants :

- Une aide à la production estimée à 13,2 milliards de dollars, correspondant au crédit d'impôt pour la production manufacturière avancée de la loi américaine *Inflation Reduction Act* (IRA);
- Une contribution de 0,7 milliard de dollars dans le cadre du Fonds stratégique pour l'innovation (FSI) pour la construction de l'usine.

Pour estimer le coût du soutien à la production, le DPB a supposé que l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques atteindrait sa pleine capacité de production annuelle d'environ 90 gigawattheures (GWh) à l'achèvement des travaux⁴. Le crédit de 35 \$US par kilowattheure (kWh) a été appliqué à la production estimée sur l'horizon de la période de crédit et converti en dollars canadiens en utilisant une moyenne sur six ans des taux de change prévus dans la projection de base de mars 2023 du DPB. Le DPB estime le coût du soutien à la production à environ 12,8 milliards de dollars (Figure 1).

Le DPB tient pour acquise la contribution de 0,7 milliard de dollars dans le cadre du FSI.

D'après les recherches du DPB, un coût supplémentaire n'est pas pris en compte dans ces chiffres : il s'agit des fonds fédéraux supplémentaires destinés à compenser les impôts que Volkswagen devra payer sur l'aide fédérale à la production. Le crédit pour la production manufacturière avancée prévu par la loi américaine étant fourni sous forme de crédit

d'impôt, il ne s'accompagne pas d'impôt supplémentaire à payer. Le gouvernement canadien n'a pas publié de détails sur le mécanisme propre à son soutien à la production. Toutefois, la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada stipule que toute somme d'argent reçue par une entreprise de la part d'un gouvernement sous la forme d'une contribution, d'un don ou d'une subvention est incluse dans le calcul du revenu (si cette somme n'a pas été déduite du coût en capital des biens acquis grâce à l'aide) et est donc soumise à l'impôt sur le revenu des sociétés⁵. Dans cette optique, le gouvernement devrait offrir un ajustement fiscal afin d'égaliser l'aide après impôt offerte dans le cadre de l'IRA, comme il l'a déclaré publiquement à de nombreuses reprises.

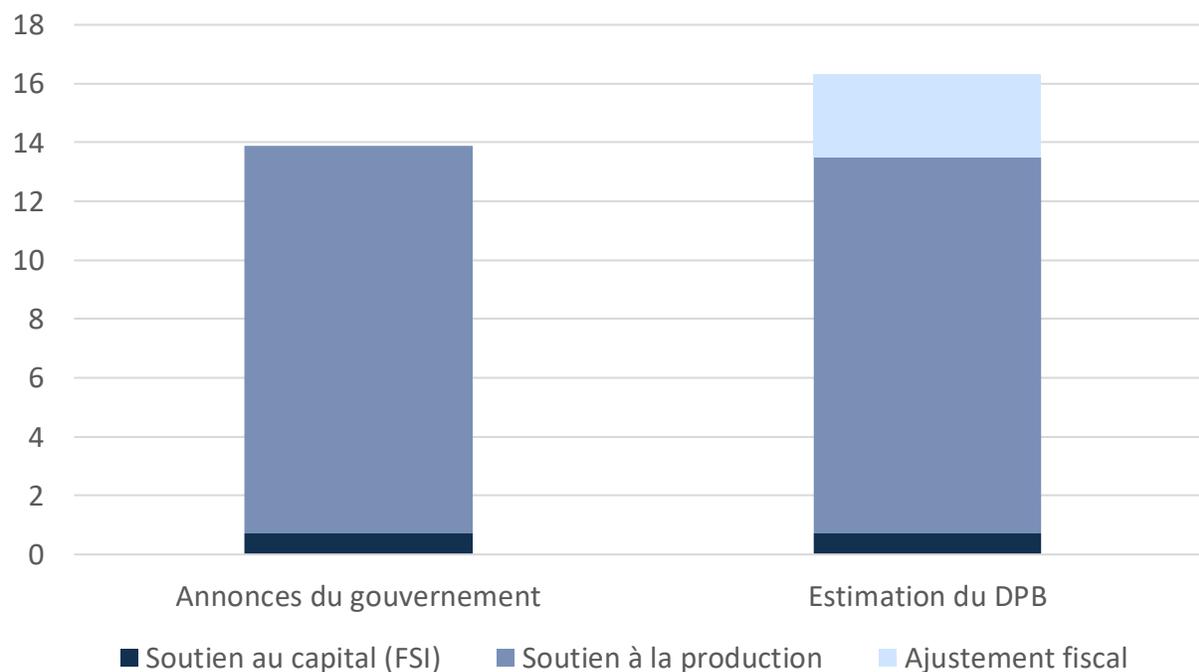
Pour tenir compte de ce traitement fiscal particulier, le DPB a calculé un ajustement fiscal sur la base d'un taux effectif supposé d'imposition des entreprises. Nous estimons que l'ajustement fiscal nécessaire pour aligner l'offre du Canada sur celle de la IRA américaine est d'environ 2,8 milliards de dollars.

Dans l'ensemble, le DPB estime que l'obligation financière du gouvernement fédéral envers Volkswagen s'élèvera à environ 16,3 milliards de dollars pendant la période visée par l'accord. Cette estimation dépend du taux de change, de même que des volumes réels de production et de vente de l'usine de Volkswagen.

Figure 1

Aide fédérale à l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen

(en milliards de dollars)



Description textuelle :

Soutien fédéral, en milliards de dollars	Annonces du gouvernement	Estimation du DPB
Soutien en capital (FSI)	0,7	0,7
Soutien à la production	13,2	12,8
Ajustement fiscal	0	2,8
Total	13,9	16,3

Sources :

Ministère des Finances; ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique; calculs du Bureau du directeur parlementaire du budget.

Quelles sont les retombées économiques?

Afin d'estimer les retombées économiques de la construction de l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen au Canada (qui doit être achevée en 2027⁶), le DPB a simulé son modèle macroéconomique en se basant sur l'hypothèse d'un investissement d'entreprise supplémentaire d'environ 7 milliards de dollars (investissement dans la construction non résidentielle, investissement dans la machinerie et l'équipement). En outre, le DPB a supposé que la politique monétaire réagirait à l'augmentation de l'activité économique et aux pressions inflationnistes.

Sur la base du modèle macroéconomique et des hypothèses du DPB, nous estimons que la construction de l'usine de fabrication de batteries de Volkswagen augmenterait le PIB réel du Canada de 0,01 % par rapport à la projection de base⁷ d'ici la fin de l'année 2027⁸. On estime que la construction de l'usine Volkswagen augmentera le nombre d'emplois de 1 400 postes d'ici la fin de 2027⁹.

En ce qui concerne l'incidence budgétaire cumulée, nous estimons que l'augmentation des recettes associée à l'activité économique supplémentaire compensera l'augmentation des frais de la dette publique résultant de la hausse des taux d'intérêt et de l'augmentation des emprunts nécessaire au financement de la contribution du gouvernement à Volkswagen dans le cadre du Fonds stratégique pour l'innovation (0,7 milliard de dollars). Par conséquent, l'incidence budgétaire nette de la construction de l'usine de fabrication de batteries de Volkswagen est approximativement égale à la contribution de 0,7 milliard de dollars du gouvernement.

Analyse financière du soutien du Canada à la construction de l'usine de fabrication de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen

Le DPB continue d'examiner le soutien du gouvernement et entreprendra une analyse économique et financière du soutien à la production au cours des prochains mois¹⁰.

Notes

¹ Premier ministre du Canada, [La nouvelle usine de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen permettra de créer des milliers d'emplois.](#)

² [Hansard – 194 \(10 mai 2023\).](#)

³ Cabinet du premier ministre de l'Ontario, [La nouvelle usine de batteries pour véhicules électriques de Volkswagen permettra de créer des milliers d'emplois.](#)

⁴ Volkswagen AG, [Volkswagen and PowerCo SE will build their largest cell factory to date in Canada](#) [En anglais seulement]

⁵ Ministère de la Justice, [Loi de l'impôt sur le revenu.](#)

⁶ *Ibid.*, note 2.

⁷ Basé sur les Perspectives économiques et financières du DPB de mars 2023 (ajusté pour refléter les résultats réels des comptes nationaux pour le quatrième trimestre 2022 et les révisions historiques).

⁸ Selon le profil de l'investissement d'entreprise supplémentaire que suppose le DPB, l'incidence maximale sur le PIB réel (0,03 %) se produirait au milieu de l'année 2025.

⁹ Selon le profil de l'investissement d'entreprise supplémentaire que suppose le DPB, l'incidence maximale sur l'emploi (3 100 emplois) se produirait au début de l'année 2026.

¹⁰ Voir les affirmations du ministre de l'Industrie, des Sciences et du Développement économique lors de la [conférence de presse du 21 avril 2023.](#)

RP-2223-008-S_e

T_RP_3.0.0

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2023