



Le 5 août 2016

Membres du Comité permanent des finances fédéral

Objet : Priorité des secteurs de l'énergie solaire et de l'énergie éolienne canadiens pour le Budget fédéral de 2017

L'Association canadienne de l'énergie éolienne (CanWEA) et l'Association des industries solaires du Canada (CanSIA) (ci-après, « nous ») se réjouissent de cette occasion de présenter ce résumé de leurs recommandations au Comité permanent des finances fédéral dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2017.

Le gouvernement fédéral a dit que le Canada s'emploiera à réduire ses émissions de GES d'au moins 30 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. C'est un objectif ambitieux, mais il est compatible avec le degré d'effort initial requis pour respecter l'engagement pris dans l'Accord de Paris de limiter l'augmentation des températures moyennes sur la planète d'au plus deux degrés par rapport aux niveaux préindustriels. À terme, d'autres mesures importantes seront nécessaires, comme en fait foi l'engagement pris par certains ressorts (p. ex. l'Ontario) de réduire les émissions de GES de 80 % par rapport aux niveaux de base d'ici 2050.

De nombreuses analyses (p. ex. le Deep Decarbonization Project de l'ONU, le Projet Trottier pour l'avenir énergétique) ont établi que des réductions des émissions de GES de cette ampleur ne sont possibles que par la décarbonisation du réseau électrique et l'utilisation subséquente de cette électricité pour remplacer les carburants fossiles dans une vaste gamme d'applications, dont le transport, le bâtiment et les procédés industriels. Des technologies de chauffage et de climatisation à l'énergie solaire peuvent jouer aussi un rôle important pour réduire les émissions de bâtiments et de procédés industriels.

En conséquence, nous croyons qu'un accent sur la production d'électricité sans carbone, l'électrification accrue et la conversion de carburants à des ressources renouvelables doit être au cœur de la stratégie de lutte contre le changement climatique du Canada et qu'une excellente occasion s'offre au gouvernement fédéral, par l'entremise de ses dépenses et de ses mesures fiscales, de guider le Canada dans la transition vers une

économie à faible émission de carbone tout en veillant à ce que les Canadiens bénéficient de nouveaux emplois, de la diversification de l'économie et d'un environnement plus propre.

Il est possible de consulter la série complète de recommandations que CanSIA et CanWEA a formulées lors des consultations que le gouvernement fédéral a menées sur le cadre pancanadien de lutte contre le changement climatique en visitant le site Web « Parlons action pour le climat » du ministère de l'Environnement et du Changement climatique¹.

Cette transition vers une économie faible en carbone nécessitera des investissements considérables dans des projets d'énergie renouvelable². La somme des investissements nécessaires dépasse les fonds publics disponibles et pour cette raison, il est essentiel que les politiques gouvernementales cherchent à mobiliser le maximum d'investissements du secteur privé.

Afin d'attirer l'investissement de capitaux privés dans des projets d'énergie renouvelable au Canada, CanSIA et CanWEA recommandent d'instaurer des mesures fiscales fédérales pour réaliser les objectifs suivants :

1. **fixer un prix du carbone de façon à uniformiser les règles du jeu entre les ressources énergétiques à faibles et à fortes émissions de carbone;**
2. **renforcer l'analyse de rentabilisation en faveur des infrastructures à faibles émissions de carbone en augmentant les rendements et en réduisant le coût du capital;**
3. **élargir le bassin d'investisseurs afin d'élargir la réserve de capitaux et permettre une participation plus étendue dans l'ensemble de la société;**
4. **renforcer les mesures en vigueur afin de maximiser leur incidence.**

1. **fixer un prix du carbone de façon à uniformiser les règles du jeu entre les ressources énergétiques à faibles et à fortes émissions de carbone**

¹ http://letstalkclimateaction.ca/index.php?option=com_publicideamodule&view=detail&layout=1page&lang=en&idea_id=2335#improv_6760 [en anglais seulement]

² Aux fins du présent mémoire, « projet d'énergie renouvelable » s'entend des projets qui utilisent l'équipement de production d'énergie propre et de conservation d'énergie qui satisfait aux exigences des catégories 43.1 et 43.2 de l'annexe 2 du *Règlement de l'impôt sur le revenu* (le « Règlement »). Ces projets peuvent être mis en œuvre dans les secteurs résidentiels, commerciaux, communautaires et des services publics et générer de l'électricité ou de l'énergie thermique pour le chauffage et la climatisation.

Nous croyons qu'il faudrait fixer un prix du carbone dans l'ensemble des provinces et des territoires du Canada. Le fait de coter le carbone est largement considéré comme la politique la plus rentable pour obtenir des réductions des émissions de GES dans l'ensemble de l'économie. Un prix du carbone conséquent aidera à « uniformiser les règles du jeu » entre les options énergétiques qui émettent des GES et celles qui n'en émettent pas.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral prenne des initiatives et convoque les provinces et les territoires pour faire en sorte qu'au plus tard en 2020, les provinces et les territoires aient tous : mis en œuvre un prix significatif du carbone; pris l'engagement de respecter un calendrier transparent à long terme d'augmentation du prix du carbone ou de renforcement des cadres réglementaires qui en fixent le prix; et affecté un pourcentage minimum des recettes ainsi perçues à des investissements dans des initiatives de réduction des GES tout en s'efforçant d'atteindre une neutralité budgétaire significative de sorte que les budgets ne sont pas équilibrés sur la base des recettes tirées du prix du carbone, notamment par des projets d'énergie renouvelable (c.-à-d. d'énergie solaire et éolienne) et des projets qui permettent d'augmenter la pénétration de projets d'énergie renouvelable (p. ex. modernisation du réseau, réseau intelligent et stockage).

La fixation d'un prix du carbone est l'une des pierres d'assise de toute politique de lutte contre le changement climatique, mais nous ne connaissons pas de ressort ayant utilisé cette mesure comme le principal outil pour favoriser le déploiement accru de l'énergie renouvelable. En conséquence, d'autres mesures sont nécessaires.

Les projets d'énergie renouvelable sont des projets qui nécessitent d'importants capitaux et un financement à long terme. Actuellement, du financement privé est disponible pour des projets (« projets bancables ») qui comportent : (i) une assurance de revenu stable (un flux de revenu fixe), à long terme, d'un preneur solvable (étayé par un contrat à prix ferme d'un tel preneur), qui finance les demandes opérationnelles du projet et les paiements du capital et des intérêts sur la dette, (ii) des technologies éprouvées et reconnues (antécédents opérationnels comportant des courbes de rendement établies, des garanties de rendement du fournisseur et des coûts d'entretien connus) et (iii) une ampleur minimale de 10 millions de dollars (pour prendre en compte le coût d'opportunité du prêteur qui doit effectuer les vérifications préalables du projet, structurer la dette et supporter d'autres coûts de transaction).

Malheureusement, d'un point de vue national, de nombreux projets d'énergie renouvelable qui auraient par

ailleurs soutenu les initiatives de réduction des émissions de GES et d'énergie propre du cadre pancanadien de lutte contre le changement climatique soit ne remplissent pas un ou plusieurs des critères décrits en (i) à (iii) ci-dessus et, en conséquence, n'attirent pas les prêteurs prêts à fournir l'effet de levier nécessaire pour attirer des investissements à long terme, soit n'attirent que des prêteurs disposés à prêter à des taux d'intérêt élevés ce qui, malgré l'effet de levier important (80 à 90 %) de la plupart des projets d'énergie renouvelable, élimine toute rentabilité des capitaux propres pour le promoteur du projet (« projets non bancables »).

Par exemple, c'est particulièrement le cas des projets qui sont trop petits par rapport aux coûts de transaction et de vérification diligente (p. ex. des projets d'échelle résidentielle, commerciale et communautaire) ou lorsque des contrats à long terme à prix ferme ne sont pas disponibles (p. ex. efficacité énergétique, chauffage et climatisation solaires et stockage d'énergie). Par conséquent, les projets non bancables sont confrontés à un « déficit de financement » qui a pour effet d'empêcher leurs promoteurs d'y donner suite et, en retour, de concrétiser les objectifs d'intérêt collectif du cadre pancanadien pour la croissance propre et la lutte contre les changements climatiques.

Toutefois, même par rapport aux projets bancables, il est important de reconnaître qu'ils doivent rivaliser pour obtenir l'appui des marchés de capitaux. Des politiques fiscales qui renforcent l'analyse de rentabilisation d'investissement dans des infrastructures à faibles émissions de carbone en augmentant les rendements et en réduisant le coût des capitaux augmentent la capacité des projets d'énergie renouvelable canadiens de rivaliser pour obtenir des capitaux avec des investissements dans d'autres ressorts (p. ex., les États-Unis) ou d'autres secteurs de l'énergie.

CanSIA et CanWEA recommandent que le gouvernement fédéral instaure les mesures ci-dessous pour réaliser les objectifs susmentionnés :

- 2. Renforcer l'analyse de rentabilisation en faveur des infrastructures à faibles émissions de carbone en augmentant les rendements et en réduisant le coût du capital.**
 - a. Les contribuables qui investissent dans des actifs solaires compris dans la catégorie 43.2 devraient bénéficier d'un crédit d'impôt fédéral remboursable de 30 % (CII) qui s'applique à tous les projets résidentiels d'énergie renouvelable dont la construction débute avant 2026. Les entreprises contribuables qui investissent dans les actifs d'énergie renouvelable compris dans la catégorie 43.2 doivent aussi bénéficier d'un crédit d'impôt à

l'investissement (CII) fédéral de 30 % pour tous les projets dont la construction débute avant 2026. Cette mesure est particulièrement importante pour améliorer la compétitivité des investissements dans l'énergie renouvelable au Canada, compte tenu des crédits d'impôt à l'investissement et à la production en vigueur aux États-Unis visant à stimuler l'investissement dans l'énergie renouvelable. Les États-Unis ont un crédit d'impôt à l'investissement (« CII ») depuis 2006 pour l'énergie solaire résidentielle et commerciale et celui-ci a été élargi depuis pour inclure une vaste gamme de systèmes d'énergie renouvelable (p. ex. énergie éolienne, géothermique). Depuis l'instauration de ce CII pour l'énergie renouvelable, plus de 170 000 emplois ont été créés et 66 milliards de dollars ont été investis dans des projets d'énergie renouvelable aux États-Unis. Le crédit d'impôt à la production d'énergie solaire des États-Unis a récemment été reconduit pour cinq ans et sa valeur est de 2,3 cents/kWh. Ces politiques fiscales des États-Unis créent un désavantage concurrentiel pour le Canada à titre de destination de l'investissement dans les énergies renouvelables en Amérique du Nord et pour les producteurs d'énergie renouvelable canadiens qui tentent d'entrer dans le marché de l'énergie des États-Unis.

- b. Les investisseurs qui investissent dans des actions accréditatives devraient bénéficier d'un crédit d'impôt à l'investissement (CII) fédéral de 20 % pour les frais liés aux énergies renouvelables et à l'économie d'énergie auxquels ils ont renoncé par rapport à des projets d'énergie renouvelable. L'instauration d'un tel crédit serait compatible avec l'objectif énoncé des règles visant les FEREEC, soit d'uniformiser les règles du jeu entre les secteurs de l'énergie renouvelable et de l'énergie non renouvelable.
3. **Élargir le bassin d'investisseurs afin d'élargir la réserve de capitaux et permettre une participation plus étendue dans l'ensemble de la société**

Les projets d'énergie renouvelable peuvent attirer des investissements d'un vaste éventail d'investisseurs, allant de particuliers, de ménages et de collectivités aux investisseurs du secteur de l'énergie conventionnels, notamment des sociétés de production d'énergie et des prêteurs institutionnels. Les exigences en vigueur empêchent certains investisseurs de bénéficier des mesures destinées à favoriser l'investissement dans des projets d'énergie renouvelable. Pour aplanir cet obstacle, nous recommandons que :

- a. les entreprises contribuables qui investissent dans les actifs d'énergie renouvelable de la catégorie 43.2 soient exonérées de la règle relative aux « biens énergétiques déterminés »;
- b. les entreprises contribuables qui investissent dans des partenariats dans le cadre de projets d'énergie

renouvelable bénéficiant d'une exemption législative de l'application des règles relatives aux abris fiscaux et des règles qui empêchent de répartir de façon disproportionnée le produit des encouragements fiscaux entre les partenaires imposables et les partenaires exonérés d'impôt;

- c. les contribuables qui investissent dans des partenariats dans le cadre de projets d'énergie renouvelable soient soustraits à l'application des règles sur la fraction « à risque ». En outre, les commanditaires de sociétés en commandite créés pour des projets d'énergie renouvelable devraient être soustraits aux règles relatives aux prix de base rajustés négatifs;
- d. des modifications législatives permettent à des cessionnaires de réclamer les sommes payées à des parties ayant un lien de dépendance pour des actifs correspondant à la définition de FEREEC; et qu'une exception aux règles qui refusent la déduction de dépenses payées avec des actions ou des intérêts de partenariat soit accordée aux entités participant à des projets d'énergie renouvelable.

Le gouvernement fédéral devrait aussi combler le « déficit de financement » pour les petits projets d'énergie renouvelable en prenant les mesures ci-dessous :

- e. créer une structure ou une institution de soutien (p. ex. une banque d'investissements verts ou une filiale de la Banque d'infrastructure du Canada proposée, une « institution verte ») qui pourrait être financée par l'émission d'obligations vertes (en tirant parti du coût d'emprunt faible du gouvernement fédéral) en accord avec le programme électoral du Parti libéral tel qu'il était décrit dans le nouveau plan pour l'environnement et l'économie du Canada. Une telle institution pourrait ensuite utiliser les fonds, entre autres choses, pour soutenir la promotion de petits projets d'énergie renouvelable : i) en offrant un soutien du crédit (garanties, prêts subordonnés) à des projets, ce qui aurait pour effet de transformer des projets non bancables en des projets bancables; et ii) en octroyant directement des prêts à des projets non bancables (jusqu'à concurrence de 50 % du financement par emprunt pour des projets dont la valeur est inférieure à une limite établie, par exemple 10 millions de dollars).

4. Renforcer les mesures en vigueur afin de maximiser leur incidence

Les dispositions en vigueur relatives à l'amortissement du coût en capital des biens servant à la production

d'énergie renouvelable de la catégorie 43.2 ont été un soutien important à l'investissement dans l'énergie renouvelable au Canada. Malheureusement, il est prévu que ces dispositions expirent en 2019, au moment même où nous cherchons à augmenter considérablement l'investissement dans l'énergie renouvelable au Canada. En conséquence, en plus d'élargir l'accès à cette mesure comme nous l'avons proposé ci-dessus, nous recommandons que :

- a. les actifs d'énergie renouvelable de la catégorie 43.2 : i) bénéficient d'une prorogation de la dépréciation accélérée jusqu'en 2025; ii) soient soustraits à l'application de la « règle de la demi-année »; et iii) soient amortis selon la règle linéaire de 50 %.

Nous espérons que le présent mémoire aidera le Comité permanent des finances à établir les priorités et les mesures à recommander pour le prochain budget et nous pouvons fournir des documents plus détaillés sur chacune de nos mesures proposées si des membres du Comité en expriment le souhait.

Cordialement,



Robert Hornung

Président

Association canadienne de l'énergie éolienne



John Gorman

Président et chef de la direction

Association des industries solaires du Canada