



Fonds publics pour le secteur pétrolier et gazier :

Portrait du soutien financier fédéral aux combustibles fossiles



Yanick Touchette
Philip Gass

septembre 2018

© 2018 Institut international du développement durable
Publié par l'Institut international du développement durable

Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui défend des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Nous le faisons par le biais de travaux de recherche, d'analyses et d'acquisition de savoirs qui soutiennent l'élaboration de politiques pertinentes. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des plus grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, vient du monde entier et de nombreuses disciplines. Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte les connaissances qui sont nécessaires à l'action.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, qui possède le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie d'un soutien opérationnel important de la province du Manitoba et de financements de projets provenant de nombreux gouvernements canadiens et étrangers, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Fonds publics pour le secteur pétrolier et gazier : Portrait du soutien financier fédéral aux combustibles fossiles

septembre 2018

Auteurs : Yanick Touchette et Philip Gass

Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

Sommaire

Même s'il a effectué quelques réformes au cours des dernières années, le Canada demeure encore, parmi les membres du G7, le plus important fournisseur de subventions pour la production pétrolière et gazière par unité de PIB (Whitley et coll., 2018). La présente note d'information vise à apporter un peu de lumière sur les autres subventions à la production de pétrole et de gaz au Canada, mettant l'accent sur deux types précis de subventions: les transferts directs et les exonérations fiscales mis à disposition pour l'extraction et la production des combustibles fossiles. Cette étude actualise les estimations précédentes des subventions pour les combustibles fossiles présentées par l'Institut international du développement durable (IISD), et souligne les réformes mises en place de même que les domaines où il reste du travail à faire.

La portée de cette note d'information se limite également à la production des combustibles fossiles, étant donné que les politiques relatives aux subventions ou aux mesures d'encouragement à la consommation de combustibles fossiles au Canada sont généralement mises en œuvre par les provinces et les territoires, plutôt que par le gouvernement fédéral.

À l'échelon fédéral, les politiques visent essentiellement à inciter le secteur des combustibles fossiles à extraire le pétrole, le gaz et le charbon, ou à faire en sorte que l'extraction de ces combustibles dégage moins de gaz à effet de serre (GES). Cette note d'information présente également quelques dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Règlement de l'impôt sur le revenu* en vertu desquelles les sociétés de combustibles fossiles peuvent déduire certaines dépenses de leurs revenus. Nous incluons en outre une liste séparée de programmes conçus pour soutenir les activités du secteur des combustibles fossiles en favorisant une réduction de l'intensité de leurs émissions plutôt qu'en encourageant des sources d'énergie carboneutres.

Ressources naturelles Canada (RNCan) administre des programmes spécifiques qui soutiennent l'innovation dans le secteur pétrolier et gazier, allant de processus d'extraction améliorés à la réduction des émissions de GES sur les lieux d'extraction. Ces programmes sont principalement issus de composantes du Programme d'innovation énergétique (PIE) du gouvernement fédéral, notamment le volet « Captage, utilisation et stockage du carbone » et celui des « Projets de technologies pétrolières et gazières propres » du Programme d'innovation technologique en matière d'énergie propre (RNCan, 2018a).

Outre ces mesures provenant directement du gouvernement, Technologies du développement durable Canada (TDDC), un organisme gouvernemental autonome, soutient également l'innovation dans le secteur des combustibles fossiles, principalement par l'intermédiaire des secteurs technologiques prioritaires de TDDC, dont l'un regroupe des projets pétroliers et gaziers non traditionnels (TDDC, 2017a; TDDC, 2018).

L'inclusion de ces transferts directs et autres mécanismes de subvention se justifie par le fait que, même s'ils produisent une réduction de l'intensité des émissions de GES ou d'autres effets environnementaux dans certains cas (le financement pour l'efficacité, par exemple), ils demeurent tout de même des mesures de soutien financier pour le secteur pétrolier et gazier fournies par des fonds publics. L'internalisation des coûts externes mettra le secteur sur la voie d'économies plus substantielles et éliminera la nécessité de certaines des subventions, à tout le moins, qui sont actuellement affectées à l'efficacité. Il ne semble pas y avoir de défaillance du marché au chapitre des informations ou d'autres éléments et, par conséquent, ces mesures devraient être financées par les acteurs du marché plutôt que par le gouvernement. Le fait que le gouvernement assume des coûts qui devraient être pris en charge par le secteur incite celui-ci à accroître ses activités, puisque ses coûts sont réduits.

En ce qui concerne l'efficacité, les mesures pour la soutenir peuvent contribuer à l'atteinte de résultats positifs au chapitre de la lutte contre les changements climatiques et de la durabilité. Toutefois, il s'agit par définition de subventions aux combustibles fossiles, et elles sont donc incluses dans cet inventaire.

Le ministère des Finances Canada administre également un certain nombre de dispositions fiscales spécifiques aux secteurs pétrolier, gazier et minier (Bureau du vérificateur général du Canada, 2017) qui se traduisent par une réduction de la part d'impôt sur le revenu que le secteur pétrolier et gazier transfère au gouvernement fédéral. Prises ensemble, ces subventions s'élèvent à plusieurs centaines de millions de dollars durant la période de 2016 à 2018, sur la base du calcul de celles qui peuvent être quantifiées immédiatement. De plus, il existe un bon nombre de subventions qui ne peuvent être quantifiées en raison du manque de données disponibles, mais qui augmenteraient ce chiffre de manière substantielle. L'impossibilité de quantifier ces subventions fait ressortir la nécessité d'une transparence et d'une cohérence accrues des politiques de la part du gouvernement fédéral dans sa progression à l'égard de son engagement de réduire les émissions de GES.

De plus, ces estimations n'incluent pas les montants associés à l'acquisition de l'oléoduc Trans Mountain de Kinder Morgan que le gouvernement fédéral a faite récemment. Il existe une forte possibilité que ces montants se transforment en subvention dans le contexte de l'achat et de la revente en raison des déclarations concernant l'indemnisation et les conditions de la vente. L'ampleur de la subvention ne sera pas connue avant qu'un acheteur du secteur privé ne se manifeste, le cas échéant, et que les conditions de la vente ne soient rendues publiques.

En outre, les estimations ne comprennent pas la question cruciale de la responsabilité. Les industries et les entreprises en déclin laissent souvent le nettoyage au gouvernement, étant donné que l'argent a entièrement disparu à la cessation de leurs opérations. La responsabilité dont hériterait le gouvernement n'est pas abordée dans le présent rapport en raison de sa complexité et de la difficulté de la quantifier, mais elle pourrait être considérable; il serait certainement utile d'effectuer des recherches sur ce sujet.

Le montant des subventions pour la période de 2016-2018 est substantiellement inférieur à celui des études précédentes de l'IISD (Touchette, 2015). Cela s'explique de trois façons :

1. Les progrès du fédéral dans la réforme des subventions

Le Canada a réformé plusieurs politiques depuis 2011, principalement des dispositions fiscales s'appliquant de façon spécifique et préférentielle au secteur des combustibles fossiles. Les dispositions fiscales suivantes ont été éliminées graduellement ou réformées. Une réforme dénote habituellement que les taux de déduction pour certaines dépenses ont été abaissés :

- Les frais à l'égard de biens relatifs aux sables bitumineux qui étaient traités comme des frais d'aménagement au Canada (FAC) ont été réformés pour être traités de la même façon que tous les autres frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG) (2011).
- Les frais de préproduction de nouvelles mines de sables bitumineux et de schiste bitumineux qui étaient traités comme des frais d'exploration au Canada (FEC) ont été réformés pour être traités de la même façon que tous les autres FAC (2011-2016).
- Les volets pétrolier et gazier ainsi que minier du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique ont été éliminés complètement de manière progressive (2012-2017).
- Les FEC fructueux seront traités comme des FAC à des fins fiscales (pour les dépenses engagées après 2018).
- Le reclassement d'une partie des FAC en FEC pour les petites sociétés pétrolières et gazières qui renoncent en faveur d'investisseurs dans des actions accréditatives a été réformé (pour les dépenses engagées après 2018).

2. L'incidence des fluctuations du prix du pétrole sur la valeur des déductions.

En 2010, l'Institut international du développement durable (IISD) a mis au point une méthodologie pour estimer les revenus gouvernementaux perdus en raison de certaines dispositions fiscales accessibles pour les activités d'extraction de combustibles fossiles, y compris les demandes de déductions pour FEC et FAC (Sawyer et Stiebert, 2010, annexe 2). Cette méthodologie a été reproduite plusieurs fois, le plus récemment

en 2017 (IISD, 2017). À l'époque, l'IISD a constaté que des subventions moyennes annuelles de 1,6 milliard CAD provenant de sources fédérales ont été accordées au secteur des combustibles fossiles pour les exercices financiers (EF) de 2013 et 2014; un certain nombre d'autres politiques ont également été prises en compte dans le calcul.

Cependant, quelques-unes de ces estimations sont extrêmement sensibles aux fluctuations du prix du pétrole. La chute du prix de base moyen du baril de pétrole lourd « Western Canadian Select » (WCS) entre 2014 et 2016 a vraisemblablement entraîné la déclaration par le secteur pétrolier et gazier de pertes s'approchant de 54 milliards CAD et 25 milliards CAD en 2015 et 2016 respectivement (Statistique Canada, 2018)¹.

Les déductions et les autres subventions semblent plutôt élevées durant cette période où les prix du pétrole avaient été majorés, comme durant les EF de 2013 et 2014. Ces mêmes subventions sont nulles ou faibles les années où les prix du pétrole sont bas. Étant donné que le prix de base moyen du baril de pétrole lourd WCS s'est élevé à nouveau en 2017, la perte de revenus gouvernementaux en vertu des dispositions relatives aux FEC et aux FAC pourrait connaître une hausse, tout comme les déductions demandées par les sociétés pétrolières et gazières. En somme, des montants considérables de subventions pourraient facilement refaire surface durant des périodes où les prix du pétrole sont élevés.

3. L'utilisation que font les entreprises des déductions fiscales

Quatre dispositions fiscales dotées d'une caractéristique commune méritent un examen plus approfondi dans le cadre de cette étude : il s'agit de dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu que les sociétés sont autorisées à regrouper et à réclamer dans des années à venir plutôt que de devoir les déduire dans l'année où ces dépenses ont été engagées. Ce sont les FAC, les FEC, les FBCPG et les frais relatifs à des ressources à l'étranger.

Cela signifie que durant les EF de 2013 et 2014, l'ensemble du secteur pétrolier et gazier a demandé plus de déductions pour frais que les dépenses réelles encourues durant ces deux années (ce qui explique pourquoi les subventions existent pour cette période) (Statistique Canada, 2018)². Inversement, pour les EF de 2015 et 2016, le secteur a réclamé moins en déductions de frais comparativement aux dépenses réelles, vraisemblablement en raison du fait qu'un certain nombre de sociétés n'étaient pas rentables, ou pas suffisamment rentables, pour tirer parti de ces mesures incitatives qui leur auraient permis de réduire davantage leur dette fiscale pour ces deux années. Au lieu de cela, ces sociétés choisissent d'accumuler les dépenses dans leur compte pour des exercices futurs (ce qui explique pourquoi on ne voit pas de subventions dans les exercices de 2015 et 2016). En 2017, 2018 et les années futures, le secteur aura encore la possibilité de déduire ces dépenses engagées durant les années où les prix du pétrole étaient bas, ce qui se soldera par une perte plus substantielle de revenus pour le gouvernement fédéral.

Des efforts fructueux ont été déployés pour réformer les subventions relatives aux combustibles fossiles au Canada, et des progrès ont été accomplis dans cette démarche. Cela dit, il est pertinent de remettre en question la justification de certaines dispositions fiscales neutres à la lumière du rôle direct du secteur pétrolier et gazier comme cause des changements climatiques.

Le Canada a annoncé qu'il soumettra ses subventions aux combustibles fossiles à un examen par les pairs aux côtés de l'Argentine suivant un processus volontaire du G20, une démarche louable (RNCAN, 2018d). La portée de cet examen devrait comprendre toutes les politiques fédérales qui encouragent directement ou indirectement la production des combustibles fossiles, y compris les programmes gouvernementaux signalés dans la présente note d'information qui visent à réduire l'intensité des émissions de GES du secteur plutôt que de tendre à remplacer l'approvisionnement énergétique du Canada constitué de combustibles fossiles

¹ D'après le poste « différence nette, dépenses de ressources naturelles ».

² D'après le poste « différence nette, dépenses de ressources naturelles ».

par des sources d'énergie renouvelable. Cet examen par les pairs pourrait inciter le gouvernement fédéral à compiler et à publier régulièrement un inventaire complet de ces politiques, qui comporterait potentiellement des estimations de la valeur des déductions demandées chaque année par le secteur. L'examen par les pairs devrait être considéré comme une première étape vers une plus grande transparence sur les subventions aux combustibles fossiles.

Table des matières

Abréviations et acronymes	viii
1.0 Introduction	1
2.0 Est-ce que le secteur canadien des combustibles fossiles est rentable sans subventions? ...	2
3.0 Inventaire actuel	4
4.0 Pourquoi les subventions aux combustibles fossiles sont inférieures maintenant à ce qu'elles étaient en 2013 et 2014	13
4.1 Quelques améliorations du fédéral aux politiques en matière de subventions.....	13
4.2 L'incidence des fluctuations du prix du pétrole sur la valeur des déductions	14
4.3 Est-ce que le système est biaisé de façon à favoriser les sociétés?.....	15
4.4 Nécessité d'une revue des dispositions fiscales à la lumière de la compréhension actuelle des externalités	15
4.5 Conséquences pour les travailleurs et nécessité d'une transition équitable.....	16
5.0 Conclusion	18
Références bibliographiques.....	20

Abréviations et acronymes

BVG	Bureau du vérificateur général
EF	Exercice financier
FAC	Frais d'aménagement au Canada
FBCPG	Frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz
FEC	Frais d'exploration au Canada
FRE	Frais relatifs à des ressources à l'étranger
G20	Groupe des 20
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
OMC	Organisation mondiale du commerce
PT	Provincial et territorial
RNCan	Ressources naturelles Canada
TDDC	Technologies du développement durable du Canada
WCS	Western Canadian Select

1.0 Introduction

L'avenir des subventions aux combustibles fossiles et leurs effets associés aux émissions des gaz à effet de serre (GES) posent un dilemme pour le Canada. D'une part, le gouvernement fédéral canadien a revendiqué le leadership en matière de climat sur la scène internationale et a adopté des plans de réduction des émissions de GES, comme le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques qui comprend un engagement à l'égard de la tarification du carbone à l'échelle nationale ainsi que d'une série de programmes et politiques visant l'atteinte de ses cibles climatiques de 2030.

D'autre part, le fédéral se situe en première ligne pour ce qui est d'appuyer des projets spécifiques d'expansion dans le secteur des combustibles fossiles, les considérant comme étant d'intérêt national et offrant du soutien à l'industrie aux prises avec des difficultés financières durant les périodes où les prix du pétrole sont bas. Le Canada offre actuellement de nombreuses subventions au secteur, parallèlement à ses efforts pour réduire les émissions de GES.

La présente note d'information porte sur deux types précis de subventions: les transferts directs et les politiques fiscales concernant spécifiquement l'extraction et la production des combustibles fossiles. Cette note se focalise seulement sur le gouvernement fédéral; des aperçus du même type d'échelon provincial et territorial (PT)¹ ont été rendus publics au début de 2018, et d'autres analyses provinciales seront entreprises au cours de cette année. La portée de cette note d'information se limite également à la production des combustibles fossiles, étant donné que les politiques qui subventionnent et encouragent l'utilisation de combustibles fossiles au Canada sont généralement mises en œuvre par les provinces et les territoires et sont abordées dans des études spécifiques à ces compétences.

L'analyse du soutien gouvernemental à l'extraction des combustibles fossiles au Canada se situe dans le contexte plus vaste de la compétitivité économique du secteur. Elle tient également compte du coût d'option de subventionner le secteur des combustibles fossiles au lieu d'autres voies de développement économique et de transition énergétique pour les travailleurs, les collectivités et les provinces.

¹ Pour le Québec, se reporter à Équiterre, 2018; pour le Nunavut, voir WWF-Canada, 2018.

2.0 Est-ce que le secteur canadien des combustibles fossiles est rentable sans subventions?

L'économie de la plupart des projets pétroliers et gaziers canadiens est viable uniquement lorsque le prix du pétrole est élevé. Une analyse effectuée récemment par le Stockholm Environment Institute laisse entendre que le coût correspondant au seuil de rentabilité pour les projets actuels de production au Canada se situe à 40 USD le baril d'après une moyenne pondérée, et à 58 USD pour les projets en développement, aussi selon une moyenne pondérée (Erickson, 2018). Ces coûts sont calculés pour la durée des projets et ne prennent pas en compte les prix du carbone sans cesse croissants qui s'appliqueront au Canada. Par conséquent, des occurrences ponctuelles où les prix du pétrole s'élèvent au-dessus de ces seuils ne signifient pas un retour à la rentabilité du secteur en ce qui concerne les projets nouveaux et en développement. Au contraire, aux fins d'expansion, le pétrole canadien nécessite le maintien du prix du pétrole à un niveau élevé sur une longue période. Tous les autres facteurs étant égaux, les coûts de production du pétrole devraient également s'accroître avec l'entrée en vigueur de la tarification du carbone au pays, vu que son prix sera intégré dans le coût du produit.

Le prix de base moyen du baril de pétrole lourd « Western Canadian Select » (WCS) a chuté entre 2014 et 2016, passant d'une moyenne de 72 USD en 2014 à une moyenne de 30 USD en 2016 (Alberta Energy Regulator, 2018). Cette situation a contribué au fait que le secteur pétrolier et gazier a déclaré des pertes d'environ 54 milliards CAD et de 25 milliards CAD en 2015 et 2016 respectivement (Statistique Canada, 2018)². Le prix de base moyen du baril de pétrole lourd WCS a augmenté de nouveau en 2017 pour atteindre 39 USD et a culminé à presque 60 USD à la mi-mai 2018 (OilPrice.com, 2018), soit à environ 50 pour cent au-dessus des prix prévisionnels pour 2018 (Alberta Energy Regulator, 2018), avant de chuter encore une fois à un niveau plus près de 50 USD à la fin de mai 2018 (OilPrice.com, 2018). Quoi qu'il en soit, la situation économique du secteur pétrolier canadien ne deviendra que plus précaire à mesure que les réserves faciles à exploiter s'épuiseront et que les coûts d'exploration grimperont; que les technologies d'énergie propre deviendront plus concurrentielles sur le plan des coûts et remplaceront les combustibles fossiles; et que l'augmentation du prix du carbone baissera la demande des consommateurs pour des combustibles fossiles émetteurs de GES.

Puisque les prix du pétrole sont volatils, les systèmes d'imposition des combustibles fossiles dans la plupart des pays, y compris le Canada, incorporent des dispositions qui permettent aux sociétés de planifier leurs flux de trésorerie sur des périodes beaucoup plus longues pour les projets. Ces systèmes permettent aussi les déductions des frais d'exploration et d'aménagement au cours des premières étapes du développement de projets qui requièrent des capitaux importants, comme les projets de sables bitumineux, de même que le report des pertes sur des périodes futures.

Dans bien des cas, ces dispositions fiscales souples ont été conçues pour soutenir le secteur durant des périodes de courte et moyenne durée où les prix du pétrole étaient bas. En ce qui concerne les projets d'extraction dont les prix de seuil de rentabilité sont élevés, ces dispositions ne visent pas à soutenir un secteur à coût élevé et de haute intensité en capital sur de longues périodes de bas prix du pétrole. Dans le contexte du passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables et aux véhicules électriques auquel s'ajoute la mise en œuvre de la tarification du carbone au Canada et à l'international, l'extraction des combustibles fossiles est confrontée au risque d'être délaissée. La valeur des actifs pétroliers et gaziers à risque de délaissement au Canada est estimée à près de 110 milliards USD (*Financial Times*, 2018).

Outre les coûts sous la forme de revenus gouvernementaux perdus, les politiques et dispositions fiscales qui subventionnent la production des combustibles fossiles sont associées à des coûts d'option élevés, étant donné que le gouvernement devrait probablement renoncer à des occasions de soutenir davantage des secteurs économiques

² D'après le poste « bénéfice avant impôt ».

plus robustes ou plus viables sur le plan environnemental, comme les technologies carboneutres et les énergies renouvelables. De plus, il existe des externalités négatives substantielles liées au secteur des combustibles fossiles, ainsi que l'a signalé le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada, comme les effets négatifs de ce secteur sur l'environnement, la santé publique et le climat (BVG, 2017). Une politique publique devient discutable lorsqu'un gouvernement subventionne un secteur qui entraîne une augmentation des coûts publics.

Par conséquent, les mesures fiscales pour maintenir le secteur canadien des combustibles fossiles qui est potentiellement non viable pourraient assurer la poursuite d'activités économiques non productives et dommageables pour l'environnement en permettant la réalisation de projets énergétiques qui ne seraient pas rentables par eux-mêmes.

3.0 Inventaire actuel

Les subventions et mesures incitatives relatives aux combustibles fossiles relèvent de divers ordres de compétence au Canada et se présentent sous des formes variées. À l'échelon fédéral, les politiques visent essentiellement à encourager le secteur à extraire des combustibles fossiles, ou à faire en sorte que l'extraction dégage moins de gaz à effet de serre (GES). Cette note d'information présente également une liste de quelques dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Règlement de l'impôt sur le revenu* en vertu desquelles les sociétés de combustibles fossiles peuvent déduire certaines dépenses de leurs revenus. Ces mécanismes, qui figurent au tableau 1, sont analysés de façon plus approfondie dans les sections qui suivent. Les autres tableaux offrent une liste de programmes conçus pour soutenir les activités du secteur des combustibles fossiles en favorisant une réduction de l'intensité des émissions plutôt qu'en encourageant l'adoption de sources d'énergie carboneutres.

Ressources naturelles Canada (RNC) administre des programmes spécifiques qui soutiennent l'innovation dans le secteur pétrolier et gazier, allant de processus d'extraction améliorés à la réduction des émissions de GES sur les lieux d'extraction. Ces programmes sont principalement issus de composantes du Programme d'innovation énergétique (PIE) du gouvernement fédéral, notamment le volet « Captage, utilisation et stockage du carbone » et celui des « Projets de technologies pétrolières et gazières propres » du Programme d'innovation technologique en matière d'énergie propre (RNC, 2018a). Bien que ces programmes puissent avoir des impacts positifs pour le climat, il reste qu'il s'agit de subventions aux combustibles fossiles.

Outre ces subventions provenant directement du gouvernement, Technologies du développement durable Canada (TDDC), un organisme gouvernemental autonome, soutient également l'innovation dans le secteur des combustibles fossiles, principalement par l'intermédiaire des secteurs technologiques prioritaires de TDDC, dont un volet consiste en des projets pétroliers et gaziers non traditionnels (TDDC, 2017a, 2018). Ces transferts directs et autres mécanismes de subvention pourraient contribuer à réduire l'intensité des émissions de GES du secteur pétrolier et gazier dans certains cas, mais ils demeurent tout de même des mesures de soutien financier pour l'exploitation des ressources pétrolières et gazières.

L'internalisation des coûts externes mettra le secteur sur la voie d'économies plus substantielles et éliminera la nécessité de certaines des subventions, à tout le moins, qui sont actuellement transférées aux fins d'efficacité. Il ne semble pas y avoir de défaillance du marché au chapitre des informations ou d'autres éléments et, par conséquent, ces mesures devraient être financées par les acteurs du marché plutôt que par le gouvernement. Le fait que le gouvernement assume des coûts qui devraient être pris en charge par le secteur incite celui-ci à accroître ses activités, puisque ses coûts sont réduits.

Le ministère des Finances Canada administre également un certain nombre de dispositions fiscales spécifiques aux secteurs pétrolier, gazier et minier³ qui se traduisent par une réduction de la part d'impôt sur le revenu que le secteur pétrolier et gazier transfère au gouvernement fédéral.

³ Voir Bureau du vérificateur général, 2017.

Encadré 1 : Est-ce que l'acquisition par le gouvernement canadien du projet d'expansion de l'oléoduc Trans Mountain (également connu par le nom de pipeline Kinder Morgan) représente une subvention aux combustibles fossiles?

À la fin de mai 2018, le gouvernement canadien annonçait qu'il ferait l'acquisition du réseau d'oléoducs Trans Mountain, y compris les biens existants et le projet d'expansion proposé (TMX), de Kinder Morgan pour la somme de 4,5 milliards CAD (Rabson, 2018). Le coût estimé de réalisation du projet d'expansion de l'oléoduc se chiffre à 7,4 milliards CAD (Presse canadienne, 2017), mais l'augmentation des coûts et les retards continus signifient que la réalisation du projet TMX pourrait dépasser les 9 milliards CAD (Allan, 2018). Avant l'annonce de l'acquisition, le gouvernement du Canada avait également offert d'indemniser le projet des retards à « motivation politique » (Reuters, 2016) et avait indiqué que de futurs propriétaires pourraient également bénéficier de cette offre d'indemnisation. Le gouvernement a de plus déclaré qu'il n'entendait pas devenir le propriétaire à long terme du projet et rechercherait un acheteur du secteur privé.

Donc, est-ce que cette acquisition correspond à une subvention aux combustibles fossiles? La réponse est : très certainement, il existe un risque élevé qu'elle en devienne une grande à long terme. Deux facteurs fondamentaux permettent de déterminer s'il y a subvention dans ce cas précis.

Le premier est constitué de l'indemnisation et de toute autre garantie financière. Cette indemnisation pourrait être classifiée comme une subvention puisqu'elle représente un avantage financier direct au promoteur de l'oléoduc en lui permettant d'éviter des pertes économiques découlant potentiellement de ce que l'on appelle des « retards à motivation politique ». Si elle est offerte à un acheteur futur sans que sa valeur soit prise en compte dans le prix de vente, elle équivaudrait à une subvention. Il en irait de même pour toute autre garantie financière potentielle.

Le second facteur est la vente elle-même. Le gouvernement a acquis les actifs pour 4,5 milliards CAD; s'il vend ces actifs à un acheteur du secteur privé pour une somme inférieure à la valeur du marché (qui serait en soi difficile à déterminer), cela pourrait également correspondre à une subvention.

Quelle serait l'ampleur d'une subvention issue de la combinaison de ces éléments? Pour l'instant, elle est impossible à évaluer. Quand le gouvernement trouvera un acheteur (et s'il en trouve un), et si les conditions de la vente rédigées en termes clairs (y compris l'estimation de l'indemnisation intégrée dans le prix de vente) sont rendues publiques, il serait possible de quantifier l'importance de la subvention.

Pour l'instant, on ne peut établir avec certitude si le projet se traduira par une subvention aux combustibles fossiles pour la société qui en fera l'acquisition, et il est impossible de déterminer l'ampleur d'une telle subvention sans une analyse détaillée de la transaction de vente. **D'ici là, cependant, il existe une inquiétude importante à savoir si la vente comportera un élément subventionné, ce qui soulève la nécessité de transparence en ce qui concerne les aspects financiers de ce projet.**

Tableau 1. Dispositions fiscales pour les secteurs pétrolier et gazier, et du charbon (en CAD)^{4,5}

Disposition fiscale	Taux de déduction fiscale	Valeur estimée 2016–2018 ^a	Paragraphe de la Loi (L) ou du Règlement (R) de l'impôt sur le revenu
Déductions pour frais d'exploration au Canada	100 %	Non quantifié par le gouvernement	(L) § 66.1(2)
Déductions pour frais d'aménagement au Canada	30 %	Non quantifié par le gouvernement	(L) § 66.2(2)
Déductions pour frais à l'égard de biens relatifs au pétrole et au gaz	10 %	Non quantifié par le gouvernement	(L) § 66.4(2)
Déductions pour frais relatifs à des ressources à l'étranger	10-30 %	Non quantifié par le gouvernement	(L) § 66.21(4)
Actions accréditives	Jusqu'à 100 %	265 000 000 ^b	(L) § 66(15)
Déduction pour amortissement accéléré — gaz naturel liquéfié, matériel de liquéfaction admissible	30 %	Non quantifié par le gouvernement	(R) § 1100(1)(yb)
Déduction pour amortissement accéléré — gaz naturel liquéfié, bâtiments associés	10 %	Non quantifié par le gouvernement	(R) § 1100(1)(a.3)(ii)

^a Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018. La période de 2016 à 2018 comporte deux EF, et non trois. La plupart de ces dispositions fiscales ne sont pas rapportées ou quantifiées par le ministère des Finances Canada et ce rapport souhaite souligner ce manque de transparence plutôt que d'offrir nos propres estimations.

^b Les actions accréditives sont offertes aux investisseurs des secteurs pétrolier et gazier, des mines et des énergies renouvelables. Le ministère des Finances Canada ne ventile pas les dépenses fiscales liées aux actions accréditives par secteur (Ministère des Finances Canada, 2018).

⁴ La section 4 se penche sur les raisons pour lesquelles nous estimons que ces dispositions fiscales méritent d'être examinées plus à fond.

⁵ Pour prendre connaissance des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, se reporter à Gouvernement du Canada (2018a); pour les dispositions du Règlement de l'impôt sur le revenu, voir Gouvernement du Canada (2018b).

Tableau 2. Programme d'innovation énergétique — volet « Captage, utilisation et stockage du carbone » du Programme d'innovation technologique en matière d'énergie propre (en CAD)⁶

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
• Inventys Thermal Technologies Inc.	Démonstration du processus de captage du CO ₂ VeloxTherm ^{MC}	2 600 000	2017-2018
• Carbon Upcycling Technologies Inc.	Production de nanoplaquettes de carbone (Carbon Nanoplatelet – CNP) à partir des émissions de CO ₂ des gaz d'échappement	600 000	2017-2018
• Carbon Engineering Ltd.	Élaboration de l'approche air-carburants, faisabilité et étude préliminaire pour la première usine de démonstration commerciale	1 500 000	2017-2018
• Quantiam Technologies Inc.	Conversion du CO ₂ en méthanol	500 000	2017-2018
Total		5 200 000	2017-2018

* Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018.

⁶ Se reporter à RNCAN (2018a) pour la description complète de chaque projet.

Tableau 3. Programme d'innovation énergétique — Projets de technologies pétrolières et gazières propres (en CAD)⁷

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
- InnoTech Alberta - Ministry of Economic Development and Trade, Government of Alberta - Canada's Oil Sands Innovation Alliance (COSIA) - Shepard Energy Centre	Alberta Carbon Conversion Technology Centre	9 800 000	2017-2018
- MEG Energy Corp. - Western Research Institute (WRI)	R-D sur le drainage par gravité renforcé au moyen de vapeur et de gaz amélioré	9 933 000	2017-2018
Suncor Energy Oil Sands Limited Partnership	Projet combiné de production de vapeur par contact direct et de démonstration de l'extraction non aqueuse	7 800 000	2017-2018
Proton Technologies Canada Inc.	Étude initiale d'ingénierie et de conception pour HYGENERATOR – outil de production d'hydrogène déployé d'un puits de forage	375 000	2016-2017
- CMC Research Institutes - BC Research Inc. - University of British Columbia	Installation pilote pour la mise à l'échelle et la mise à l'essai des technologies de captage et de conversion du carbone	950 000	2016-2017
- Field Upgrading Ltd. - Ceramatec Inc. Advisory Committee: - Sterling Fuels - Representatives from major oil and gas companies	Projet d'étude de faisabilité et d'ingénierie préliminaire CleanSeas	3 560 000	2016-2017
- Cenovus FCCL Ltd. - ConocoPhillips Canada	Processus d'extraction entraîné à solvant	7 500 000	2017-2018
- Husky Oil Operations Ltd. - Alberta Sulphur Research Ltd. (ASRL) - BP Canada Energy	Réduction de la quantité de diluant donneur d'hydrogène (Hydrogen-Donor Diluent Reduction – HDR)	9 400 000	2017-2018
Total		49 318 000	2016-2018

* Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018. La période de 2016 à 2018 comporte deux EF et non trois.

⁷ Se reporter à RNCAN (2018b) pour la description complète de chaque projet.

Tableau 4. Initiative pour le déploiement d'infrastructures pour les véhicules électriques et les carburants de remplacement (en CAD)⁸

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
EBI Énergie Inc.	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
EBI Énergie Inc.	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
EBI Énergie Inc.	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
Enbridge Gas Distribution Inc.	1 station de ravitaillement au gaz naturel	502 000	2017-2018
Union Energy Solutions	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
Clean Energy Compression Corporation	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
Union Energy Solutions	1 station de ravitaillement au gaz naturel	1 000 000	2017-2018
HTEC Hydrogen Technology and Energy	1 station de ravitaillement à l'hydrogène en Colombie-Britannique	1 000 000	2017-2018
Total		9 502 000	2017-2018

* Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018.

⁸ Se reporter à RNCan (2018c) pour la liste complète de stations installées ou en construction.

Tableau 5. TDDC, secteur technologiques prioritaires : projets pétroliers et gaziers non traditionnels (en CAD)⁹

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
• Acceleware Ltd. • GE Global Research	Le chauffage RF XL dans la production de bitume in situ	5 000 000	2016-2017
• Agar Canada Corp. Ltd. • Luxmux Technology Corp. • NDT Ultrasonics	Analyse de la mesure de l'eau en ligne	500 000	2016-2017
• Calscan Energy Ltd. • Cenovus Energy Inc. • Husky Energy Inc. • Repsol Oil & Gas Canada Inc. • SAFCell Inc.	Système de contrôle de puits à presque zéro émission	970 970	2016-2017
• Forward Water Technologies • Imaginea Energy • Terrapure Environmental	Unité mobile préindustrielle de traitement des eaux usées par osmose directe	500 000	2016-2017
• Fossil Water Corp. • Exterran Corp.	Traitement modulaire de l'eau refluee ou produite	475 000	2016-2017
• Ground Effects Environmental Services Inc.	Mise au point d'un nouveau procédé visant à réutiliser l'eau dans les opérations aux champs pétrolifères et à réduire la demande en eau douce	500 000	2017-2018
• Purlucid Treatment Solutions Inc. • A.H. Lundberg Systems • Connacher Oil and Gas • David Bromley Engineering Ltd. • IBM	Traitement à faible consommation d'énergie pour les eaux issues de la récupération de pétrole lourd au moyen de vapeur	3 225 000	2016-2017
• Saltworks Technologies Inc. • Enerplus Corp.	Recyclage de l'eau produite lors de la récupération assistée du pétrole	500 000	2016-2017
• waterStrider Treatment Inc.	Développement d'un nouveau processus de traitement de l'eau récupérée durant la production pétrolière et gazière	500 000	2017-2018
• Nsoly Corp.	Expansion du projet pilote utilisant la technologie d'extraction au solvant de bitume (BEST)	13 000 000	2017-2018

⁹ Voir TDDC (2017a; 2017b; 2018) pour la description complète de chaque projet.

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
- Smart Pipe Company Canada Inc. - Enbridge	Application de la technologie Smartpipe® à des oléoducs de gros diamètre utilisés par les exploitants de sables bitumineux	2 363 709	2017-2018
Total		24 534 679	2016-2018

* Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018. La période de 2016 à 2018 comporte deux EF et non trois.

Tableau 6. Autres transferts budgétaires (en CAD)

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période ^a
Gouvernement de l'Alberta	Paieement unique : Soutenir les emplois dans le secteur des ressources ^b	30 000 000	2017-2018
Selon les programmes	Petroleum Technology Research Centre (PTRC) ^c	3 370 000	2016-2017
Total		33 370 000	2017-2018

^a Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018.

^b Gouvernement du Canada (2017)

^c Les estimations indiquées sont extraites de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (2018) sur le soutien aux combustibles fossiles pour le Canada. Le Petroleum Technology Research Centre n'annexe plus ses états financiers vérifiés à son rapport annuel et n'a pas répondu à une demande pour obtenir les états financiers acheminée par courriel (https://ptrc.ca/+pub/image/AQ_Annual%20Report_2015-16%20Final.pdf).

Tableau 7. Programme d'innovation énergétique — Programme d'innovation technologique en matière d'énergie propre, projets sur les rejets de méthane et de composés organiques volatils (en CAD)^{10, 11}

Bénéficiaire	Projet	Montant	Période*
- Clearstone Engineering Ltd. - GreenPath Energy Ltd. - Université Carleton	Système d'inventaire des gaz à effet de serre pour l'industrie pétrolière et gazière en amont	730 000	2017-2018
Clearstone Engineering Ltd.	Outil pour la conception et l'analyse de systèmes de collecte et de contrôle de vapeur	430 000	2017-2018
- Alberta Energy Regulator (AER) - Gouvernement de l'Alberta Collaborateurs : - Clearstone Engineering	Plateforme harmonisée de déclaration des émissions de méthane	1 270 000	2017-2018
- Sciences terrestres, océaniques et atmosphériques, Université de la Colombie-Britannique - Université de Calgary - Geoscience BC	Évaluation sur le terrain de la migration souterraine, de l'impact sur les eaux souterraines et du destin du méthane fuitif issu de la mise en valeur des ressources énergétiques dans le contexte du nord-est de la Colombie-Britannique	1 616 717	2017-2018
- Petroleum Technology Alliance Canada (PTAC) - Université de Calgary - Encana - GE Canada - Cap Op Energy - Process Ecology - LCO Technologies - Husky Energy - St. Francis Xavier University - Calscan Solutions	Projet avancé de détection, d'analyse et d'atténuation du méthane	668 000	2017-2018
- Petroleum Technology Alliance Canada (PTAC) - Encana - mAIRSure (Sensit Technologies)	Détection de zone du méthane au moyen des camions de travail	300 000	2017-2018
- Université de Calgary - Ventus Geospatial - Boreal Laser	Analyse de la détection mobile du méthane pour la réduction des émissions	300 000	2017-2018
Total		5 796 917	2017-2018

* Les valeurs sont indiquées par exercice financier (EF); p. ex., l'EF de 2017-2018 comprend la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018.

¹⁰ Se reporter à RNCan (2018a) pour la description complète de chaque projet.

¹¹ Les subventions pour la recherche et le développement (R-D) sont incluses dans ce rapport à des fins de transparence. Nous reconnaissons cependant que la gestion des émissions de méthane peut également être traitée comme un service public. Pour cette raison, le montant accordé à ces projets n'est pas compris dans le total présenté dans ce rapport.

4.0 Pourquoi les subventions aux combustibles fossiles sont inférieures maintenant à ce qu'elles étaient en 2013 et 2014

La plupart des dispositions fiscales qui figurent au tableau 1 n'ont pas produit d'avantages financiers pour les sociétés pétrolières et gazières en 2015 et 2016. Elles sont tout de même considérées comme des dispositions qui méritent un examen approfondi dans cette section et la suivante (sections 4 et 5).

La présente section explique les raisons pour lesquelles les politiques au tableau 1 peuvent mener à des subventions se chiffrant à des milliards de dollars certaines années et être totalement inexistantes d'autres années. Ceci s'explique partiellement par les progrès que le gouvernement fédéral a réalisés en réformant ses subventions aux combustibles fossiles. Il appert toutefois que l'élément principal émane des bas prix du pétrole sur les marchés internationaux en 2015 et 2016, ainsi que de la façon dont l'impôt sur le revenu et les déductions sont conçus. **L'autre point important à retenir est que, même si la valeur de ces subventions a été faible au cours des dernières années, cela ne signifie pas que le gouvernement a pris des mesures adéquates pour les éliminer. Elles pourraient revenir pour perpétuer des radiations de revenus fédéraux au cours des années futures.**

4.1 Quelques améliorations du fédéral aux politiques en matière de subventions

En 2009, les pays membres du Groupe des 20 (G20) ont pris l'engagement « d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis. » (Centre d'information du G20). Par voie de conséquence, le Canada a réformé plusieurs politiques depuis 2011, principalement des dispositions fiscales s'appliquant de façon spécifique et préférentielle au secteur des combustibles fossiles. Les dispositions fiscales suivantes ont été éliminées progressivement ou « rationalisées », ce qui signifie qu'elles sont toujours en place, mais que les taux de déduction applicables lors de la demande ont été abaissés à un niveau que le ministère canadien des Finances considère comme étant conforme au régime fiscal de référence au Canada¹². Le tableau 1 indique les taux pour chaque disposition. Une réforme dénote habituellement que les taux de déduction pour certaines dépenses ont été abaissés :

- Les frais à l'égard de biens relatifs aux sables bitumineux qui étaient traités comme des frais d'aménagement au Canada (FAC) ont été réformés pour être traités de la même façon que tous les autres frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG) (2011).
- Les frais de préproduction de nouvelles mines de sables bitumineux et de schiste bitumineux qui étaient traités comme des frais d'exploration au Canada (FEC) ont été réformés pour être traités de la même façon que tous les autres FAC (2011-2016).
- Les volets pétrolier et gazier ainsi que minier du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique ont été éliminés progressivement (2012-2017).
- Les FEC fructueux seront traités comme des FAC à des fins fiscales (pour les dépenses engagées après 2018).
- Le reclassement d'une partie des FAC en FEC pour les petites sociétés pétrolières et gazières qui renoncent en faveur d'investisseurs dans des actions accréditives a été réformé (pour les dépenses engagées après 2018).

¹² Dans le document de travail de 2001 intitulé « Oil Sands Tax Expenditures », le ministère des Finances Canada a indiqué que : « Les dispositions fiscales prévoyant la déduction de dépenses couramment engagées pour gagner un revenu sont considérées comme faisant partie du régime de référence » (Ketchum, Lavigne et Plummer, 2001, p. 7). http://fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2004/taxexpnot04_f.pdf.

Le ministère des Finances Canada considère qu'une seule disposition fiscale peut être catégorisée comme une subvention ou une dépense fiscale en ce qui concerne le secteur de la production de combustibles fossiles, soit la déduction pour amortissement accéléré pour le gaz naturel liquéfié, dont l'expiration est prévue d'ici 2025¹³. La section 5 explique les raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada doit appliquer une approche plus holistique dans la détermination des subventions aux combustibles fossiles. De plus, le programme de technologies gazières propres du Programme d'innovation énergétique est maintenant caduc (Gouvernement du Canada, 2018c, p. 200). Le ministère des Finances Canada considère également les actions accréditatives comme étant un instrument financier qui dévie du régime fiscal de référence, bien que ces titres ne soient pas spécifiques au secteur des combustibles fossiles étant donné qu'ils sont également offerts dans le cadre d'autres activités minières ainsi qu'aux investisseurs dans les énergies renouvelables (Ministère des Finances Canada, 2018).

En ce qui concerne les autres dispositions fiscales figurant au tableau 1 qui méritent un examen approfondi, l'extrait suivant du BVG du Canada (2017) éclaire la position du ministère des Finances Canada :

[Le ministère des Finances Canada] a clairement défini la portée d'éventuelles subventions aux combustibles fossiles sur le régime fiscal en relevant et en analysant de manière systématique toutes les dépenses fiscales du gouvernement fédéral (mesures fiscales qui dévient du système fiscal de base au Canada) qui portent spécifiquement sur la production ou la consommation de combustibles fossiles (par rapport aux dispositions d'application générale) et qui procurent un traitement préférentiel aux contribuables concernés en comparaison avec les autres contribuables.

(...) Par suite de ces actions, il ne reste qu'une dépense fiscale qui pourrait être pertinente en ce qui concerne l'engagement du G20.

4.2 L'incidence des fluctuations du prix du pétrole sur la valeur des déductions

En 2010, l'Institut international du développement durable (IISD) a mis au point une méthodologie pour estimer les **revenus gouvernementaux perdus** en raison de certaines dispositions fiscales accessibles pour les activités d'extraction de combustibles fossiles, y compris les demandes de déductions au titre des FEC et FAC (Sawyer et Stiebert, 2010, annexe 2). Cette méthodologie a été reproduite plusieurs fois, le plus récemment en 2017 (IISD, 2017). À l'époque, l'IISD a constaté que des subventions moyennes annuelles de 1,6 milliard CAD provenant de sources fédérales ont été accordées au secteur des combustibles fossiles pour les exercices financiers (EF) de 2013 et 2014; un certain nombre d'autres politiques ont également été prises en compte dans le calcul.

Cependant, certaines de ces estimations sont extrêmement sensibles aux fluctuations dans le prix du pétrole, comme il est décrit ci-dessus. La chute du prix de base moyen du baril de pétrole lourd WCS entre 2014 et 2016 a été un facteur majeur qui a mené le secteur pétrolier et gazier à déclarer des pertes s'approchant de 54 milliards CAD et 25 milliards CAD en 2015 et 2016 respectivement (Statistique Canada, 2018)¹⁴.

Lorsqu'il détermine la dette fiscale d'une entreprise, le gouvernement tient compte de deux éléments principaux : les revenus bruts de l'entreprise provenant de la vente de biens et services et les dépenses engagées pour gagner ces revenus et qui en sont déduites (Ministère des Finances Canada, 2003).

Les déductions et les autres subventions paraissent plutôt substantielles durant une période où les prix du pétrole sont élevés, comme durant les exercices financiers de 2013 et 2014. Ces mêmes subventions sont nulles ou faibles les années où les prix du pétrole sont bas. Il s'agit toutefois d'une illusion : en

¹³ Se reporter au paragraphe 1104(2) du *Règlement de l'impôt sur le revenu* pour la définition d'« bâtiment de liquéfaction admissible » et de « matériel de liquéfaction admissible ».

¹⁴ D'après le poste « différence nette, dépenses de ressources naturelles ».

réalité, les pertes sont tout simplement reportées à des périodes futures lorsque les prix du pétrole sont plus élevés et que les entreprises sont assujetties à l'impôt sur des profits accrus. Lorsque les prix du pétrole sont élevés, les entreprises déduisent les dépenses engagées durant les périodes passées et actuelle, ce qui se traduit par des pertes supérieures de revenus gouvernementaux. Étant donné que le prix de base moyen du baril de pétrole lourd WCS s'est élevé à nouveau en 2017, la perte de revenus gouvernementaux en vertu des dispositions relatives aux FEC et FAC pourrait connaître une hausse équivalente, tout comme les déductions des sociétés pétrolières et gazières.

4.3 Est-ce que le système est biaisé de façon à favoriser les sociétés?

Quatre dispositions fiscales dotées d'une caractéristique commune méritent un examen plus approfondi dans le cadre de cette note d'information : il s'agit de dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu que les sociétés sont autorisées à regrouper et à réclamer dans des années à venir plutôt que de devoir les déduire dans l'année où ces dépenses ont été engagées. Ce sont les FEC, les FAC, les FBCPG et les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE).

Cette pratique comptable signifie que les frais intangibles comme les FEC, les FAC, les FBCPG et les FRE peuvent être déduits à des taux variés. L'exploration n'offre pas de certitudes et peut se solder par un échec; dans ce cas, les frais d'exploration s'apparentent à des coûts de démarrage et peuvent être déduits en totalité. Les frais d'aménagement (y compris les FEC fructueux à compter de 2019) et les frais à l'égard de biens (p. ex., les baux) sont associés à des activités économiques, comme la production, entreprises dans la perspective de générer d'éventuels bénéfices. Leur traitement fiscal est par conséquent considéré comme reflétant la durée de « vie économique de l'actif » auxquels ils sont rattachés (Gouvernement du Canada, 2017).

Les sociétés reçoivent un avantage supplémentaire par la possibilité d'accumuler ces frais dans des « comptes », désignés par les noms de « compte des frais cumulatifs d'exploration au Canada », « compte des frais cumulatifs d'aménagement au Canada », « compte des frais cumulatifs à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz » et « compte des frais cumulatifs relatifs à des ressources à l'étranger ». Ces comptes peuvent être reportés indéfiniment ou aussi longtemps que les sociétés le souhaitent, et ces frais peuvent être déduits au moment que les sociétés considèrent comme plus avantageux pour réduire leur dette fiscale.

Cela signifie que *durant les exercices de 2013 et 2014, le secteur pétrolier et gazier dans son ensemble a demandé des déductions pour frais supérieures aux dépenses réelles engagées durant ces deux années (ce qui explique pourquoi il existe des subventions plus élevées pour cette période) (Statistique Canada, 2018). Inversement, pour les exercices de 2015 et 2016, le secteur a réclamé moins en déductions de frais comparativement aux dépenses réelles, vraisemblablement en raison du fait qu'un certain nombre de sociétés n'étaient pas rentables, ou pas suffisamment rentables, pour tirer parti de ces mesures incitatives qui leur auraient permis de réduire davantage leur dette fiscale pour ces deux exercices. Au lieu de cela, ces sociétés choisissent d'accumuler les dépenses dans leur compte pour des exercices futurs (c'est pourquoi on ne voit pas de subventions dans les exercices de 2015 et 2016). En 2017, 2018 et durant les exercices futurs, le secteur aura encore la possibilité de déduire ces dépenses engagées durant les années où les prix du pétrole étaient bas, ce qui entraînera un délai supplémentaire de revenus pour le gouvernement fédéral.*

4.4 Nécessité d'une revue des dispositions fiscales à la lumière de la compréhension actuelle des externalités

Dans ses travaux, l'IISD se fie à la définition adoptée par 164 pays, dont le Canada, dans le cadre de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. **En rendant l'extraction et la production des combustibles fossiles plus attrayantes sur le plan financier, ces politiques compromettent l'attractivité et la compétitivité des investisseurs à l'égard des énergies de remplacement renouvelables et font pencher la**

balance du côté des sources énergétiques qui causent les changements climatiques. Entre-temps, le secteur des combustibles fossiles a tendance à penser que le traitement qui lui est fait se traduit en « mesures incitatives » et en économie des ressources naturelles plutôt qu'en fonction de la définition de l'OMC ou des connaissances sur les coûts externes des combustibles fossiles, comme les coûts économiques relatifs à l'environnement et à la santé publique.

En 2007, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il réduirait le taux d'impôt des entreprises au pays à 15 pour cent, dans le but d'en faire le taux d'imposition national global le plus bas parmi les États membres du Groupe des sept (G7) (Gouvernement du Canada, 2007). Les dispositions fiscales permettant la déduction de dépenses reflètent également l'intention de rendre l'environnement fiscal attrayant et concurrentiel pour les investisseurs, dont ceux du secteur des combustibles fossiles.

En ce qui concerne les FEC, FAC et FBCPG, par exemple, la conception de ces dispositions reflète le fait que ces frais sont le plus vraisemblablement engagés à une étape où les sociétés ne sont pas encore rentables. Par conséquent, la déduction de ces dépenses ne se traduirait pas par une baisse de la dette fiscale. **Ayant la possibilité de regrouper leurs dépenses et de les reporter indéfiniment pour réduire leur dette fiscale à un minimum, les sociétés ont l'assurance que les avantages fiscaux liés à l'exploration et à l'aménagement s'accroîtront dans l'avenir sous la forme de déductions. Cependant, ces politiques visent une structure de coûts et bénéfices qui se limite à un seul secteur ou aux résultats financiers d'une société, et qui ne tient pas nécessairement compte de l'impact direct ou indirect du secteur ou des sociétés sur leur environnement.**

Le BVG du Canada a produit un rapport de vérification indépendante sur les combustibles fossiles qu'il a présenté au Parlement du Canada au printemps 2017 (BVG, 2017). Dans ce document, le BVG a souligné les effets négatifs des combustibles fossiles sur l'environnement (BVG, 2017) qui émanent principalement des émissions de ce secteur et constituent la cause première des changements climatiques à l'échelle planétaire (Environmental Protection Agency des États-Unis, 2017), ainsi que sur la santé des Canadiens (Environnement et Changement climatique Canada, 2017).

En ce qui concerne les dispositions fiscales de référence, le BVG a fait ressortir le fait que nombre d'entre elles « sont en vigueur depuis des décennies », et qu'il est incertain que le ministère des Finances Canada les ait passées en revue en fonction des connaissances actuelles sur les externalités environnementales et sanitaires négatives (par exemple l'émission de gaz à effet de serre) qui peuvent être directement liées aux activités d'un secteur auquel profite l'existence de ces dispositions. Le ministère des Finances Canada affirme toutefois que les dépenses fiscales sont analysées « sur le plan de leur efficacité et d'autres aspects pertinents et cohérents à son cadre analytique habituel, afin d'encadrer la prise de décisions du gouvernement ». Il n'est toutefois pas possible d'établir clairement que la même rigueur est normalement appliquée aux dispositions fiscales qui assurent la déduction des dépenses aux taux de référence pour déterminer si ces dispositions sont toujours appropriées à la lumière des conclusions scientifiques sur les externalités des activités de l'industrie.

Ces dispositions fiscales favorisent un modèle de gestion qui serait directement lié aux coûts externes généraux négatifs qui diffèrent de ceux d'autres sociétés œuvrant dans le domaine de l'extraction, du traitement et de la fabrication; il y aurait lieu de procéder à un examen et à une réforme de ces dispositions.

4.5 Conséquences pour les travailleurs et nécessité d'une transition équitable

Le Canada a déjà reconnu que l'ère du charbon tire à sa fin et a déterminé la nécessité d'une transition équitable pour le secteur par la mise sur pied du Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes (Gouvernement du Canada, 2018d). Ce groupe de travail a reçu le mandat de fournir des informations, des options et des recommandations sur des façons d'entreprendre une transition équitable pour les travailleurs et les collectivités qui seront touchés par l'élimination progressive de la production d'électricité au charbon au Canada.

Bien qu'en fonction d'une échéance légèrement plus longue, la dynamique économique et politique du secteur pétrolier et gazier sera semblable. **Le risque de délaissement d'actifs est élevé pour le pétrole et le gaz canadiens et, s'il se concrétise, il entraînerait une perte d'emplois ainsi que des effets sociaux et économiques négatifs pour les collectivités et les provinces. Par conséquent, il est essentiel d'adopter une approche de transition équitable qui s'appliquerait également au secteur pétrolier et gazier. Les travailleurs et les collectivités qui comptent sur le secteur seront de ce fait inclus dans le plan à long terme prévu pour assurer leur sécurité alors que l'économie mondiale se dirige vers une décarbonisation d'ici le milieu du siècle.** La même dynamique économique qui réduit les émissions, améliore l'énergie propre et les véhicules électriques à coûts concurrentiels et donne un prix aux externalités négatives propulsera le déclin du secteur pétrolier et gazier. Il est par conséquent crucial d'intégrer les personnes touchées dans le processus de planification. Le Canada ne peut restreindre son engagement envers une transition équitable au seul secteur du charbon. Le pétrole et le gaz sont aussi des combustibles fossiles, et le Canada doit reconnaître que ce secteur fera également l'objet d'une transition.

La réforme générale des subventions aux combustibles fossiles peut éliminer les distorsions dans les marchés et prévenir la création de projets pétroliers et gaziers qui dépendront de plus en plus du soutien gouvernemental pour demeurer viables. L'espace budgétaire créé par le retrait des subventions peut également servir à financer une transition équitable qui tiendra compte des travailleurs et des collectivités les plus touchés par l'évolution du secteur de l'énergie canadien vers des sources énergétiques de remplacement propres.

5.0 Conclusion

Des efforts fructueux ont été déployés pour réformer les subventions relatives aux combustibles fossiles au Canada, et des progrès ont été accomplis dans cette démarche. Cela dit, il est pertinent de remettre en question la justification de certaines dispositions fiscales à la lumière du rôle direct du secteur pétrolier et gazier comme cause des changements climatiques. Les FEC et FAC ont été mises en place durant les années 1970, et existent donc depuis des décennies (Ministère des Finances Canada, 2018). La science des changements climatiques a marqué un tournant en 1992 avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié, au cours des trois dernières décennies, cinq rapports d'évaluation et un éventail de rapports ciblés (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2018) qui ont fait connaître et bien comprendre les sources et les effets des changements climatiques. Les émissions de GES découlant de l'activité humaine produisent les changements climatiques, et les sources d'énergie et les produits dérivés des combustibles fossiles sont les principales causes de ces émissions (Environmental Protection Agency des États-Unis, 2017). Au Canada, le secteur pétrolier et gazier était responsable de plus du quart des émissions nationales en 2016 (Environnement et Changement climatique Canada, 2018). Depuis 1990, les émissions de ce secteur se sont accrues de 70 pour cent. L'augmentation est de l'ordre de 367 pour cent durant la même période pour la seule exploitation des sables bitumineux.

Le gouvernement fédéral a instauré une législation introduisant la tarification du carbone à l'échelle nationale, de même qu'un plan global visant l'atteinte de la cible climatique du Canada pour 2030. Cependant, la tarification du carbone est limitée en tant que politique comportementale puisqu'elle cible plus particulièrement la demande de produits dérivés des combustibles fossiles et permet à ce secteur de transférer entièrement aux utilisateurs finals le coût du carbone enchâssé dans ses activités. **De plus, il existe des preuves solides que le plan du gouvernement fédéral pour atteindre la cible climatique du Canada pour 2030 est « hautement inefficace » (Climate Action Tracker, 2018), nécessitant des efforts supplémentaires dans les secteurs du pétrole et du gaz.**

En ce qui concerne l'offre, les sociétés de combustibles fossiles sont plus susceptibles de réagir aux signaux de prix du marché international, comme l'actuelle tendance à la hausse de la valeur du pétrole lourd WCS, et à l'option de demander la déduction de plusieurs de leurs dépenses passées et courantes maintenant et dans l'avenir, du moment que leurs activités sont rentables. Les subventions servent à encourager la production de combustibles fossiles, alors que la tarification du carbone et les politiques et programmes de lutte contre les changements climatiques sont conçus pour réduire la demande. Autrement dit, le fait de combiner la tarification du carbone et les subventions aux combustibles fossiles se compare à tenter d'écoper sur un bateau qui prend l'eau. À défaut de colmater la brèche (les subventions), le problème ne sera jamais réglé (augmentation des émissions de GES du secteur pétrolier et gazier).

De plus, ces estimations n'incluent pas les montants associés à l'acquisition de l'oléoduc Trans Mountain de Kinder Morgan que le gouvernement fédéral a faite récemment. Il existe une forte possibilité que cette transaction se transforme en subvention importante dans le contexte de la revente en raison des déclarations concernant l'indemnisation et les conditions de la vente. L'ampleur de la subvention ne sera pas connue avant qu'un acheteur du secteur privé ne se manifeste, le cas échéant, et que les conditions de la vente soient rendues publiques. Cette nouvelle subvention supplémentaire est incompatible avec l'engagement du Canada d'éliminer le soutien financier aux combustibles fossiles d'ici 2025.

Le Canada a annoncé qu'il soumettra ses subventions aux combustibles fossiles à un examen par les pairs aux côtés de l'Argentine suivant un processus volontaire du G20, une démarche louable (RNCAN, 2018d). Cet examen par les pairs peut être le début d'un processus pour améliorer la transparence concernant l'information gouvernementale sur les subventions qui soutiennent l'industrie des combustibles fossiles au Canada. **La portée de cet examen devrait comprendre toutes les politiques fédérales qui encouragent directement ou indirectement la**

production des combustibles fossiles, y compris les programmes gouvernementaux signalés dans la présente note d'information qui visent à réduire l'intensité des émissions de GES du secteur plutôt que de tendre à remplacer l'approvisionnement énergétique du Canada constitué de combustibles fossiles par des sources d'énergie renouvelable. Cet examen par les pairs pourrait inciter le gouvernement fédéral à compiler et à publier régulièrement un inventaire complet de ces politiques, qui comporterait potentiellement des estimations de la valeur des déductions demandées chaque année par le secteur.

Références bibliographiques

Alberta Energy Regulator. (2018, mars). Figure 1,5 Price of Western Canadian Select. Disponible au lien suivant : https://www2.aer.ca/t/Production/views/CommodityPricesFigure1_5PriceofWCS/CommodityPricesFigure1_5PriceofWCS?:embed=y&:showShareOptions=true&:display_count=no&:showVizHome=no

Allan, R. (2018, 15 mai). What's behind Kinder Morgan's May 31 ultimatum? Follow the money. Disponible au lien suivant : <https://www.nationalobserver.com/2018/05/15/opinion/whats-behind-kinder-morgans-may-31-ultimatum-follow-money>

Bureau du vérificateur général. 2017. Rapport 7 — Les subventions aux combustibles fossiles, (Printemps 2017 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada). Disponible au lien suivant : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_07_f_42229.html

Centre d'information du G20. 2009. Sommet de Pittsburgh : Déclaration des chefs d'État et de gouvernement. Disponible au lien suivant : <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0925-fr.html>.

Climate Action Tracker. (2018). Canada Country Summary. Disponible au lien suivant : <https://climateactiontracker.org/countries/canada/>

Environmental Protection Agency des États-Unis. 2017, 13 avril. Global greenhouse gas emissions data. Disponible au lien suivant : <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data>

Environnement et Changement climatique Canada. (2017, 13 avril). Émissions de gaz à effet de serre : facteurs et incidences. Disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre-facteurs-incidences.html>

Environnement et Changement climatique Canada. (2018, 19 avril). Émissions de gaz à effet de serre. Émissions de gaz à effet de serre par secteur économique. Disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html>

Équiterre. (2018). Les subventions du gouvernement à la consommation et au développement d'hydrocarbures au Québec. Disponible au lien suivant : <https://equiterre.org/publication/nouveau-rapport-subventions-aux-hydrocarbures-au-quebec>

Erickson, P. (2018). *Confronting carbon lock-in: Canada's oil sands*. Stockholm Environment Institute. Disponible au lien suivant : <https://www.sei.org/publications/confronting-carbon-lock-canadas-oil-sands/>

Financial Times. 2018, 8 mars. « Fossil fuel groups risk wasting \$1.6tn on projects ». Disponible au lien suivant : <https://www.ft.com/content/23173a9e-2209-11e8-9a70-08f15791301>.

Gouvernement du Canada. 2017. Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires, *Budget de 2017*. Disponible au lien suivant : <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/tm-mf/tax-mesures-mesures-fiscales-2017-fr.pdf>.

Gouvernement du Canada. 2018a, 20 juin. *Loi de l'impôt sur le revenu*. Disponible au lien suivant : <http://laws.justice.gc.ca/PDF/I-3.3.pdf>.

Gouvernement du Canada. 2018b, 20 juin. *Règlement de l'impôt sur le revenu*. Disponible au lien suivant : <http://laws.justice.gc.ca/PDF/C.R.C., c. 945.pdf>.

Gouvernement du Canada. 2018c. *Budget des dépenses 2018-2019*. Disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/planned-government-spending/main-estimates/2018-19/me-bpd-fra.pdf>.

Gouvernement du Canada. 2018d, 28 avril. Groupe de travail : Transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes. Disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/groupe-travail-transition-equitable.html>.

Gouvernement du Canada. 2007, 30 octobre. *Énoncé économique*. Disponible au lien suivant : <https://www.fin.gc.ca/ec2007/pdf/speechf.pdf>.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. 2018. Publications and data. Disponible au lien suivant : www.worldenergyoutlook.org/resources/.

Institut international du développement durable. 2017. Unpacking Canada's fossil fuel subsidies. Disponible au lien suivant : <https://www.iisd.org/faq/unpacking-canadas-fossil-fuel-subsidies/>.

Ketchum, K., R. Lavigne et R. Plummer. 2001. « Oil Sands Tax Expenditures ». Document de travail du ministère des Finances, 2001-2017 (en anglais). Disponible au lien suivant : http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/fin/F21-8-2001-17E.pdf.

Ljunggren, D. et Schnurr, L. (2018, 16 mai). Canada ready to cover Kinder Morgan loss, sees outside interest. *Reuters*. Disponible au lien suivant: <https://www.reuters.com/article/us-kinder-morgan-cn-pipeline/canada-ready-to-cover-kinder-morgan-loss-sees-outside-interest-idUSKCN1IH1PU>

Ministère des Finances Canada. 2018, 16 avril. Rapport sur les dépenses fiscales : Concepts, estimations et évaluations 2018. Disponible au lien suivant : <https://www.fin.gc.ca/purl/taxexp-fra.asp>.

Ministère des Finances Canada. Mars 2003. *Amélioration du régime d'imposition applicable au secteur canadien des ressources naturelles*. Disponible au lien suivant : https://fin.gc.ca/activty/pubs/rsc_f.pdf.

OilPrice.com. 2018, 30 mai. Oil price charts. Disponible au lien suivant : <https://oilprice.com/oil-price-charts#prices>.

Organisation de coopération et de développement économiques. 2018. Inventaire du soutien public et des dépenses fiscales pour les combustibles fossiles : mesures de soutien pour les combustibles fossiles : le cas du Canada. Disponible au lien suivant : https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_CAN.

Presse canadienne. (2017, 9 mars). Cost of Trans Mountain pipeline rises to \$7.4 billion. *Maclean's*. Disponible au lien suivant: <https://www.macleans.ca/economy/cost-of-trans-mountain-pipeline-rises-to-7-4-billion/>

Rabson, M. (2018, 29 mai). Canada to spend \$4.5 billion to buy Trans Mountain pipeline. *Financial Post*. Disponible au lien suivant: <https://business.financialpost.com/commodities/energy/newsalert-canada-to-spend-4-5b-to-buy-trans-mountain-pipeline-b-c-terminal>

Ressources naturelles Canada. 2018a, 3 mai. Projets d'Innovation pour l'énergie propre. Disponible au lien suivant : <https://www.rncan.gc.ca/energie/financement/icp/19751>.

Ressources naturelles Canada. 2018b, 1er mai. Projets de technologies pétrolières et gazières propres. Disponible au lien suivant : <http://www.rncan.gc.ca/energie/financement/icp/19307>.

Ressources naturelles Canada. 2018c, 9 mai. Initiative pour le déploiement d'infrastructures pour les véhicules électriques et les carburants de remplacement — Promoteurs retenus. Disponible au lien suivant : <http://www.rncan.gc.ca/energie/carburants-remplacement/carburants-faits/ecoenergie/19465>.

Ressources naturelles Canada. 2018d, 14 juin. Le Canada et l'Argentine réaliseront un examen par les pairs des subventions inefficaces aux combustibles fossiles. Disponible au lien suivant : <https://www.canada.ca/fr/ressources-naturelles-canada/nouvelles/2018/06/le-canada-et-largentine-realiseront-un-examen-par-les-pairs-des-subventions-inefficaces-aux-combustibles-fossiles.html>.

Sawyer, D. et Stiebert, S. (2010). *Fossil fuels – At what cost?* Genève : IISD-GSI. Disponible au lien suivant : https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_awc_3canprovinces.pdf

Statistique Canada. 2018, 4 juillet. Tableau : 33-10-0006-01 : Statistiques financières et fiscales des entreprises, selon le type d'industrie, CANSIM (base de données). Disponible au lien suivant : https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3310000601&request_locale=fr.

Technologies du développement durable du Canada. 2017a. *Supplément au rapport annuel de TDDC 2016/2017*. Disponible au lien suivant : https://www.sdtc.ca/sites/default/files/sdtc_2016_ars_fr_final.pdf.

Technologies du développement durable du Canada. 2017b, 3 novembre. Les gouvernements du Canada et de l'Alberta investissent dans les technologies propres de pointe pour favoriser la croissance propre. Disponible au lien suivant : <https://www.sdtc.ca/fr/media-release/les-gouvernements-du-canada-et-de-lalberta-investissent-dans-les-technologies-propres>.

Technologies du développement durable du Canada. 2018. Projets. Disponible au lien suivant : <https://www.sdtc.ca/fr/portfolio/projects>.

Touchette, Y. 2015. *G20 subsidies to oil, gas and coal production: Canada*, Londres, Overseas Development Institute. Disponible au lien suivant : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9988.pdf>

Whitley, S. et coll. 2018. *G7 fossil fuel subsidy scorecard*, Londres, Overseas Development Institute. Disponible au lien suivant : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12222.pdf>

WWF-Canada. 2018. *Tracking diesel fuel subsidies in Nunavut*. Disponible au lien suivant : http://assets.wwf.ca/downloads/costing_fossil_fuel_subsidies_in_nunavut.pdf?_ga=2.83495189.2005735431.1518014994-1087595622.1504633104.

