

RÉFORME DES SUBVENTIONS AUX COMBUSTIBLES FOSSILES

Sommaire de la recommandation

La Coalition du budget vert recommande que le gouvernement du Canada élimine, à l'aide d'une loi qui imposerait un échéancier prévu dans le budget de 2017, toutes les dispositions fiscales qui assurent un traitement préférentiel au secteur des combustibles fossiles, y compris les mesures suivantes :

- La déduction pour amortissement accéléré (DAA) accordée aux projets d'exportation de gaz naturel liquéfié, introduite dans le budget de 2015⁶;
- Les déductions pour actions accréditives accordées aux investisseurs pour des projets qui touchent au secteur pétrolier et gazier grâce à l'acquisition d'actions et aux sociétés en commandite;
- Déductions immédiates des frais d'exploration au Canada.

En plus des mesures mentionnées ci-dessus, la Coalition du budget vert recommande que le gouvernement du Canada élimine d'ici 2020 toutes les dispositions fiscales fédérales, les subventions à la production et les mesures fiscales en lien avec les combustibles fossiles, dont :

- les frais d'aménagement au Canada;
- l'exemption des droits de douane pour les importations d'unités mobiles de forage en mer dans l'Atlantique et l'Arctique;
- les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG);
- les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE), et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger (FEAE).

Économies financières : environ 1,5 milliard de dollars annuellement.

La Coalition du budget vert invite en outre le gouvernement du Canada à :

- annoncer un examen global qui permettrait de quantifier et de rendre publics les coûts de toutes les dépenses directes fédérales, des subventions à la production, des crédits d'impôt et de toutes les autres mesures d'aide publique octroyées aux industries du charbon, du gaz et du pétrole ainsi que du gaz naturel. Nous recommandons que cette information soit transmise au Bureau du directeur parlementaire du budget et au ministère des Finances à temps pour les perspectives économiques et prébudgétaires afin que les recettes prévues puissent être incluses dans le budget de 2018 et les budgets fédéraux subséquents.
- entreprendre, dans le cadre des engagements du G7 et du G20, des travaux avec les pays partenaires afin de déterminer des modes de subvention aux combustibles fossiles qui sont efficaces.

6 Malgré le fait que la nouvelle DAA accordée au secteur du gaz naturel liquéfié doit expirer en 2025, la Coalition du budget vert recommande sa révocation immédiate dans le budget de 2017.

Contexte et justification

Bon nombre de ces avantages fiscaux et déductions accélérées que nous recommandons de réformer remontent aux années 1970 et ne servent plus leurs objectifs d'origine⁷. Ces mesures reposaient historiquement sur des facteurs tels que les risques associés à l'exploration, les retombées de l'exploration pour des tierces parties (similaires à la recherche et au développement), les capitaux nécessaires importants, la volatilité des prix et le désir d'être concurrentiel. Aujourd'hui, cependant, rien ne prouve que ces facteurs sont uniques au secteur minier et à celui des combustibles fossiles, ou qu'ils méritent des traitements préférentiels.

Le gouvernement du Canada a réitéré son engagement d'éliminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, tant

7 SAWYER, Dave et Seton STIEBERT (2010). Sur internet (en anglais seulement) : http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_awc_3canprovinces.pdf

dans les communiqués du G7⁸, du G20⁹ que de l'APEC¹⁰. Lors du Sommet des leaders nord-américains qui s'est tenu à Ottawa en juin 2016, le gouvernement du Canada a réaffirmé son engagement d'éliminer ces subventions d'ici 2025¹¹. La Coalition du budget vert salue ces engagements, en principe. Toutefois, une clarté des politiques s'impose en ce qui concerne ce que les

8 G7 (26-27 mai 2016). *G7 Ise-Shima Leaders' Declaration*. Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>

9 INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (2015). *Fossil fuel subsidy reform in Canada: A post-partisan issue*. Sur internet (en anglais seulement) : <https://www.iisd.org/blog/fossil-fuel-subsidy-reform-canada-post-partisan-issue>

10 APEC (19 novembre 2015). *2015 Leaders' Declaration*. Sur internet (en anglais seulement) : http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2015/2015_aelm.aspx

11 SOMMET DES LEADERS NORD-AMÉRICAINS (29 juin 2016). *Déclaration des leaders sur le partenariat nord-américain en matière de climat, d'énergie propre et d'environnement*. Sur internet : <http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/06/29/declaration-des-leaders-partenariat-nord-americain-matiere-de-climat-denergie>

gouvernements qualifient de subventions « efficaces » et leur responsabilité dans le processus d'élimination des subventions aux combustibles fossiles dans les délais prévus. La Coalition du budget vert recommande que toutes les subventions directes, le traitement fiscal préférentiel, les autres mesures fiscales et toutes les autres formes d'aide publique accordés aux producteurs de charbon, de pétrole et de gaz naturel (y compris le gaz naturel liquéfié) soient éliminés d'ici 2020, avant les délais prévus par le G7 et le Sommet des leaders nord-américains.

L'élimination des subventions aux combustibles fossiles relève de la compétence du ministère des Finances ainsi que du ministère de l'Environnement et du Changement climatique, en plus d'être énoncée dans les lettres de mandat des ministres^{12, 13} de ces deux ministères. Cette mesure peut soutenir les actions du gouvernement relativement au Cadre pancanadien en matière de croissance propre et de changement climatique. Les subventions aux combustibles fossiles peuvent fausser le marché et compromettre les objectifs du Canada en matière de climat. En outre, le gouvernement s'est engagé à introduire un prix national sur le carbone d'ici 2018. Il convient ici de souligner que les subventions aux combustibles fossiles agissent comme une tarification négative du carbone.

Aussi, à l'instar de 83 autres pays et sociétés d'envergure, le Canada a donné son appui au communiqué des amis de la réforme des subventions aux énergies fossiles¹⁴. Les partisans de ce communiqué ont reconnu que l'élimination des subventions aux combustibles fossiles constituerait une contribution importante à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre, et qu'il « est donc urgent d'accélérer la réforme des subventions aux énergies fossiles ». Les recommandations de la Coalition du budget vert permettraient au gouvernement du Canada d'adhérer aux principes convenus dans le communiqué en matière de communication, de transparence et d'ambition en ce qui concerne la portée et l'échéancier de la mise en œuvre de la réforme des subventions¹⁵.

En outre, le gouvernement fédéral devrait également travailler en collaboration avec les autres ordres de gouvernement afin de déterminer les possibilités et encourager l'élimination des subventions infranationales aux énergies fossiles. En plus des recommandations de la Coalition du budget vert énoncées ci-dessous, le cadre pancanadien devrait comprendre un accord visant à établir une série de principes fiscaux communs pour réformer les régimes fiscaux provinciaux et fédéral en vue d'encourager les investissements dans les sources d'énergies propres et à faibles émissions de carbone.

12 BUREAU DU PREMIER MINISTRE DU CANADA (2015). *Lettre de mandat du ministre des Finances*. Sur internet : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-des-finances>

13 BUREAU DU PREMIER MINISTRE DU CANADA (2015). *Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique*. Sur internet : <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-l'environnement-et-du-changement-climatique>

14 FRIENDS OF FOSSIL FUEL SUBSIDY REFORM (2016). *Communiqué sur la réforme des subventions aux énergies fossiles*. Sur internet : <http://ffsr.org/wp-content/uploads/2015/06/friends-fossil-fuel-subsidy-communique-fr.pdf>

15 FRIENDS OF FOSSIL FUEL SUBSIDY REFORM (2016). *Communiqué sur la réforme des subventions aux énergies fossiles*. Sur internet : <http://ffsr.org/wp-content/uploads/2015/06/friends-fossil-fuel-subsidy-communique-fr.pdf>

Recommandations

La Coalition du budget vert recommande d'éliminer les mesures suivantes accordées au secteur des combustibles fossiles :

La déduction pour amortissement accéléré (DAA) accordée pour les projets de gaz naturel liquéfié.

Introduite dans le budget de 2015, une nouvelle DAA pour le matériel utilisé dans les installations de gaz naturel liquéfié s'est vue maintenue dans les dépenses fiscales du budget de 2016 et prolongée jusqu'en 2025¹⁶. Cette nouvelle DAA permet de déduire du revenu imposable les investissements effectués dans le matériel admissible utilisé pour la liquéfaction du gaz naturel, à un taux beaucoup plus élevé, soit une déduction de 22 %, qui amène le taux de DPA jusqu'à 30 % pour ces dépenses admissibles. Pour ce qui est des bâtiments non résidentiels utilisés dans une installation qui liquéfie le gaz naturel, la DAA a été portée à 10 %.

Économies prévues : 9 millions de dollars par année¹⁷.

Déductions pour actions accréditatives accordées aux investisseurs pour des projets des secteurs du charbon, du pétrole et du gaz.

Cet avantage fiscal permet aux sociétés de renoncer à un certain montant de leurs FEC et de leurs FAC, ou de les transférer aux actionnaires qui peuvent ensuite réclamer eux-mêmes les déductions fiscales qui en résultent¹⁸.

Économies prévues : 133 millions de dollars¹⁹.

Sociétés d'exploration en commandite.

Les bénéficiaires engendrés par les activités d'exploration des sociétés en commandite sont imposés à titre de gains en capital, dont le taux d'imposition est 50 %²⁰.

Économies prévues : inconnues.

Les crédits d'impôt pour les frais d'exploration au Canada (FEC)

L'allègement fiscal relatif aux frais d'exploration au Canada (FEC) permet des déductions supplémentaires, à un taux de 100 %, des coûts engagés pour des études géologiques, géophysiques et géothermiques (G3), ainsi que pour le forage d'exploration. Les FEC sont des dépenses encourues en vue d'établir l'existence, la localisation, l'étendue et la qualité d'une ressource minière, de pétrole ou de gaz naturel au Canada.

16 GOUVERNEMENT DU CANADA. *Budget de 2016*, Chapitre 8, p.256. Sur internet : <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>

17 Dans le budget de 2015, on prévoyait que le report de l'impôt associé à cette mesure devrait réduire les impôts fédéraux de 45 millions de dollars au cours de la période de 2015-2016 à 2019-2020. *Un leadership fort, un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, déposé à la Chambre des communes le 21 avril 2015, p.231. Sur internet : <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/toc-tdm-fra.html>

18 OIL CHANGE INTERNATIONAL, OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (novembre 2015). *G20 subsidies to oil, gas and coal production: Canada*. Sur internet (en anglais seulement) : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9988.pdf>

19 OCDE (2016). *Inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles : Canada*. Données extraites le 13 septembre 2016. Sur internet : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=bb0d17c8-cd70-4f62-ad8c-a79bc950f0b2&themtreid=7>

20 INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (septembre 2016). Estimations fondées sur les données de 2013 à 2015. Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.iisd.org/faq/ffs/canada/>

Jusqu'en 2018, les FEC comprennent également les dépenses encourues pour la mise en production de mines, notamment le déblaiement, l'enlèvement des terrains de couverture et le dépouillement ainsi que le creusage d'un puits de mine²¹.
Économies prévues : 148 millions de dollars par année²².

Déductions fiscales liées aux frais d'aménagement au Canada (FAC).

Actuellement, les producteurs de pétrole et de gaz naturel et les sociétés minières peuvent déduire du revenu imposable jusqu'à 30 % d'un vaste éventail de dépenses liées au forage, à l'aménagement et au creusage. Après 2017, les frais d'aménagement de préproduction dans le secteur minier perdront leur statut de frais d'exploration pour devenir des FAC (frais d'aménagement au Canada) également. Le coût ou le droit d'exploitation de tout avoir minier canadien ou encore le coût d'une participation dans un tel avoir sont aussi admis comme FAC. Les FAC sont accumulés dans le compte des « frais cumulatifs d'aménagement au Canada » (FCAC), duquel les sociétés peuvent déduire jusqu'à 30 % du solde non encore déduit de ce compte à la fin de l'exercice. Le solde inutilisé peut être indéfiniment reporté prospectivement²³.

Économies prévues : 1,018 milliard de dollars par année²⁴.

Exemption des droits de douane pour les importations d'unités mobiles de forage en mer dans l'Atlantique et l'Arctique.

Cet allègement fiscal visait au départ à stimuler l'exploration pétrolière et gazière en mer dans l'Atlantique et l'Arctique. Cette exonération de droits a été rendue permanente dans le budget de 2014.

Économies prévues : inconnues.

Les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG).

Les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBCPG) permettent aux sociétés pétrolières et gazières de demander un crédit d'impôt de 10 % pour les coûts relatifs à l'achat de puits de pétrole et de gaz ainsi qu'aux droits d'extraction.

Économies prévues : 36 millions de dollars par année²⁵.

21 Dans le budget de 2011, on proposait que les frais d'aménagement défrayés pour amener une nouvelle mine de sables bitumineux à des niveaux de production commercialement acceptables soient traités comme des frais d'aménagement au Canada (FAC) plutôt que des FEC comme par le passé. Dans le budget de 2013, on proposait que les frais d'aménagement de préproduction d'une mine soient traités comme des frais d'aménagement au Canada (FAC), qui sont déductibles de 30 % en fonction de la valeur résiduelle. (Source, Ressources naturelles Canada, 2014)

22 INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (septembre 2016). Estimations fondées sur les données de 2013 à 2015. Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.iisd.org/faq/ffs/canada/>

23 RESSOURCES NATURELLES CANADA (2014). *Règles propres au secteur minier. Ottawa. Gouvernemen du Canada*. Sur internet : <http://www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/fiscalite/regime-imposition-industrie-miniere/8893>

24 INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (septembre 2016). Estimations fondées sur les données de 2013 à 2015. Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.iisd.org/faq/ffs/canada/>

25 INSTITUT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (septembre 2016). Estimations fondées sur les données de 2013 à 2015. Sur internet (en anglais seulement) : <http://www.iisd.org/faq/ffs/canada/>

Les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE), et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger (FEAE).

Ces crédits permettent actuellement aux sociétés minières canadiennes de déduire 30 % des dépenses d'exploration encourues à l'étranger. Il n'existe pas de données pour estimer le montant des recettes fiscales fédérales cédées pour ces deux mesures.

Économies prévues : inconnues.

En outre, la Coalition du budget vert recommande que le ministère des Finances entreprenne un examen approfondi afin de quantifier et de rendre publics les coûts de toutes les subventions à la production et des crédits d'impôt octroyés aux industries du charbon, du gaz naturel et du pétrole, y compris celles octroyées aux secteurs des pipelines et des raffineries. Pour ce faire, les dépenses fiscales se rapportant aux combustibles fossiles devront être séparées des dépenses fiscales auxquelles a droit le secteur minier²⁶. De plus, il sera nécessaire de catégoriser les dépenses fiscales admissibles dans le secteur de l'énergie (c.-à-d. l'énergie pétrolière, gazière, du charbon, éolienne, géothermique, solaire, etc.) afin de déterminer l'incidence du régime fiscal sur les investissements dans l'énergie propre et de renforcer les mesures fiscales actuelles en vue de générer d'autres investissements dans les technologies propres.

Renseignements

Amin Asadollahi

Responsable de la division sur l'atténuation des changements climatiques en Amérique du Nord
Institut international du développement durable
aasadollahi@iisd.ca

26 Les déductions fiscales suivantes posent un problème particulier à une estimation exacte et fiable : les frais d'aménagement au Canada, les frais d'exploration au Canada, les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz, les frais relatifs à des ressources à l'étranger et les frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger. Les déductions pour amortissement qui peuvent être accumulées chaque année, puis déduites lorsque le propriétaire le décide, ainsi que les données propres à ces déductions fiscales ne semblent pas facilement accessibles. L'analyse la plus récente à cet égard menée par le ministère des Finances semble être la partie 2 du document intitulé *Dépenses fiscales et évaluations 2012*, « Dépenses fiscales au titre de la déduction pour amortissement accéléré ». Le document explique principalement la raison pour laquelle il peut être trop difficile d'obtenir des chiffres exacts dans de tels cas, notamment en raison de la relation complexe avec d'autres déductions fiscales. Les déductions pour actions accréditatives posent un problème similaire puisque leurs données sont également agrégées.