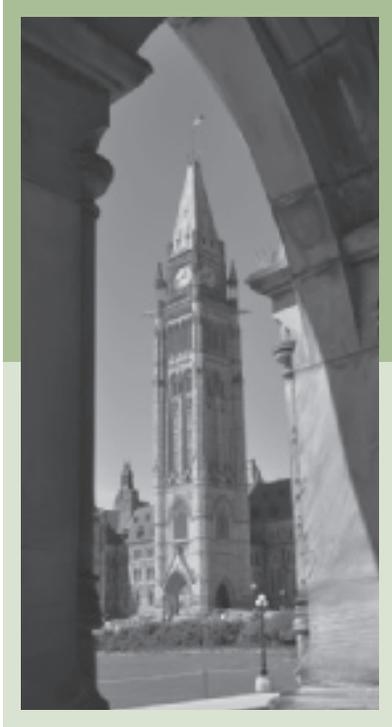


Automne 2012



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 4

Une étude du soutien fédéral au secteur des combustibles fossiles



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2/2012-2-4F-PDF
ISBN 978-1-100-99841-1
ISSN 1495-0790

CHAPITRE 4

Une étude du soutien fédéral au secteur des combustibles fossiles

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Engagements sur la scène internationale	7
Travaux antérieurs du commissaire à l'environnement et au développement durable	9
Le secteur des combustibles fossiles au Canada	11
Tentatives récentes visant à estimer le soutien	12
Principe de spécificité	13
Objet de l'étude	14
Observations	15
Catégories de soutien	15
Dépenses directes	15
Dépenses fiscales	17
Biens ou services fournis par le gouvernement	19
Soutien sous forme de dépenses directes	20
Ressources naturelles Canada	22
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	22
Conseil national de recherches Canada	23
Agence de promotion économique du Canada atlantique	24
Industrie Canada	25
Technologies du développement durable Canada	26
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	26
Agence canadienne de développement international	28
Affaires étrangères et Commerce international Canada	28
Soutien sous forme de dépenses fiscales	29
Ministère des Finances Canada	29
Questions que devraient se poser les parlementaires au sujet du soutien aux combustibles fossiles	35
Conclusion	36
Sources	37
À propos de l'étude	38

Une étude du soutien fédéral au secteur des combustibles fossiles

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

En tant que membre du G20, le Canada a officiellement reconnu que les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles nuisaient aux efforts déployés pour contrer les changements climatiques et le gaspillage d'énergie, les distorsions du marché et les obstacles à l'investissement dans les énergies propres.

La présente étude se voulait un moyen de renseigner les parlementaires sur les diverses mesures, y compris les subventions mais sans s'y limiter, par lesquelles le gouvernement appuie le secteur des combustibles fossiles, de même que sur le coût de ces mesures. Aucune entité au sein de l'administration publique n'est chargée de dresser une liste des activités et programmes gouvernementaux qui appuient ce secteur au Canada. Nous avons donc, dans le cadre de la présente étude, entrepris de faire l'inventaire des mesures de soutien aux combustibles fossiles.

Lorsqu'un programme bénéficiait aussi à d'autres secteurs économiques, nous n'avons évalué que la valeur du soutien qui visait les combustibles fossiles, dans la mesure du possible. Nous avons aussi évalué les programmes visant à réduire l'empreinte carbone grâce à des technologies énergétiques non polluantes.

Le présent document n'est pas un rapport d'audit. Nos observations ne doivent donc pas être considérées comme une évaluation des pratiques en vigueur au sein de l'administration publique. L'étude n'a pas évalué l'efficacité ou l'efficience des programmes et activités, ni mesuré leurs impacts.

Les travaux dont il est question dans la présente étude ont été terminés le 28 août 2012. La section intitulée « **À propos de l'étude** », à la fin du chapitre, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue et la méthode de l'étude.

Pourquoi est-ce important?

En général, les subventions ont un effet direct sur les budgets du secteur public. Elles peuvent contribuer à corriger les défaillances du marché, répondre à des besoins sociaux et encourager l'amélioration de l'environnement. En même temps, les subventions peuvent créer des distorsions dans les prix et sur les marchés et, de ce fait, nuire à la qualité de l'environnement.

L'Organisation de coopération et de développement économiques a établi que la valeur des subventions aux combustibles fossiles accordées par ses pays membres avait oscillé entre 45 et 75 milliards de dollars américains par an entre 2005 et 2010. Les producteurs ont reçu environ 30 % des subventions, qui ont été versées en majorité au moyen de mesures fiscales. Selon un rapport présenté aux pays du G20, les subventions versées aux producteurs de combustibles fossiles du monde entier avoisineraient 100 milliards de dollars américains par an.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, l'élimination progressive de toutes les subventions à la consommation de combustibles fossiles dans le monde pourrait réduire de 1,7 milliard de tonnes les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Ce chiffre représente environ 40 % de la réduction nécessaire pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C d'ici 2020. Même si la réforme des subventions aux combustibles fossiles ne suffira probablement pas à elle seule à régler le problème des changements climatiques, il s'agit, selon l'Agence, d'une mesure nécessaire.

Qu'avons-nous constaté?

- Le gouvernement met en œuvre une vaste gamme de programmes qui appuient le secteur des combustibles fossiles. Ce soutien prend principalement deux grandes formes : les dépenses directes par l'entremise de divers programmes et les dépenses fiscales engagées aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les dépenses fiscales constituent la majorité du soutien financier accordé.
- À la lumière des données que nous a fournies le gouvernement, la majorité (97 %) des dépenses directes à l'appui du secteur des combustibles fossiles a servi à financer la recherche-développement, et plus de la moitié de ces dépenses a été consacrée aux technologies propres. D'autres dépenses directes ont financé le développement économique. Les dépenses directes ont totalisé 508 millions de dollars pour les exercices 2007-2008 à 2011-2012. Extrapolé sur 30 ans, ce chiffre représenterait une baisse considérable des dépenses directes en faveur du secteur par rapport aux 30 années qui ont précédé l'étude que nous avons menée en 2000 sur le soutien public aux investissements énergétiques.

- Le coût des dépenses fiscales est plus difficile à établir que celui des dépenses directes, faute de données et en raison des nombreuses difficultés associées à l'élaboration de méthodes pour en estimer les coûts.
- Selon le ministère des Finances du Canada, le coût prévu des dépenses fiscales attribuables expressément aux combustibles fossiles aurait atteint 1,47 milliard de dollars entre 2006-2007 et 2010-2011. Ces dépenses concernaient principalement les déductions pour amortissement accéléré applicables aux projets de sables bitumineux. Cette mesure fiscale est appelée à être supprimée sur quatre ans. Un certain nombre d'autres mesures fiscales seront également supprimées sur diverses périodes. Le coût total estimatif des dépenses fiscales en faveur du secteur pétrolier, gazier et minier et du secteur des énergies propres se chiffre à près de 2 milliards de dollars. Il s'agissait avant tout de déductions pour actions accréditatives. Le Ministère n'a pas pu estimer la proportion de cette mesure de soutien qui visait les combustibles fossiles à proprement parler. Il n'a pas non plus été en mesure de fournir le coût estimatif d'autres mesures fiscales, notamment de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets miniers et de la déduction pour frais d'exploration au Canada.

Introduction

4.1 Depuis plus de dix ans, le gouvernement fédéral reconnaît l'importance de mieux concilier les objectifs économiques et environnementaux. Il est déterminé à assurer, dans l'ensemble, la complémentarité entre les objectifs budgétaires et les objectifs environnementaux. Par exemple :

- En 2003, dans une réponse conjointe à une pétition en matière d'environnement, le ministère des Finances du Canada, Environnement Canada, Industrie Canada et Ressources naturelles Canada avaient indiqué que, depuis le milieu des années 1990, l'aide financière directe accordée au secteur des combustibles fossiles avait fortement chuté. Ils avaient aussi affirmé que les grands axes de la politique fiscale s'articulaient autour de la réforme du régime fiscal applicable aux énergies renouvelables.
- En 2005, le ministère des Finances du Canada a publié *Un cadre d'évaluation des propositions fiscales relatives à l'environnement*. Ce document décrivait le contexte et les critères qui orienteraient l'évaluation, par le Ministère, des options d'application du régime fiscal pour favoriser les objectifs environnementaux et assurer un développement durable.
- En 2008, la *Loi fédérale sur le développement durable* a reconnu officiellement l'interconnexion des facteurs économiques, sociaux et environnementaux pour favoriser le développement durable.
- En 2010, la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* (une directive fédérale généralement désignée sous le nom d'évaluation environnementale stratégique) indiquait que tous les ministres devaient veiller à ce que toutes les décisions qu'ils prennent à l'égard des initiatives proposées tiennent soigneusement compte des répercussions de celles-ci sur l'environnement.

4.2 Les subventions constituent l'un des nombreux outils utilisés par les gouvernements pour atteindre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Presque tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) accordent à l'industrie une aide financière publique, sous une forme ou une autre et pour plusieurs raisons, dont les suivantes :

- pallier les défaillances du marché;
- réduire les disparités régionales;

- encourager l'expansion des petites entreprises et les autres investissements;
- atteindre d'autres objectifs de leur politique sociale.

Au Canada, le gouvernement utilise des mécanismes qui comprennent des subventions sous forme de dépenses de programme directes, de règlements et de mesures fiscales. La pièce 4.1 donne le contexte dans lequel les subventions et le soutien sont utilisés dans cette étude, ainsi que les définitions connexes.

Combustibles fossiles — Il s'agit d'une source d'énergie non renouvelable qui comprend, entre autres, le charbon, le pétrole et le gaz naturel. Les dépôts de combustibles fossiles, qui résultent de la décomposition, de l'enfouissement et du compactage d'organismes végétaux sur la terre et d'organismes marins sur le plancher océanique pendant des millions d'années, s'épuisent. L'utilisation de ces combustibles produit du dioxyde de carbone, qui constitue un gaz à effet de serre important.

4.3 Les règlements et politiques publics, comme les subventions en faveur du développement des énergies propres ou des **combustibles fossiles**, peuvent avoir des effets à la fois négatifs et positifs sur l'environnement et le développement durable. Selon l'OCDE, les subventions aux entreprises ne donnent pas toujours les résultats escomptés sur le plan de la croissance et de la productivité. L'aide à l'industrie peut, de fait, contribuer à maintenir des niveaux de production qui sont dommageables pour l'environnement, notamment

Pièce 4.1 Définition des termes « subvention » et « soutien »

Le Canada fait partie de diverses organisations internationales qui ont tenté de définir ce qu'était une subvention, notamment l'Agence internationale de l'énergie (AIE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Même si les définitions continuent d'évoluer, la présente étude met l'accent sur deux grandes définitions qui sont maintenant bien reconnues en droit international et dans les milieux économiques internationaux : la définition adoptée par l'OMC pour les « subventions » et la définition adoptée par l'OCDE pour le « soutien ».

Dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'OMC présente la définition reconnue à l'échelle internationale de **subvention**, soit une contribution financière gouvernementale qui confère un avantage. Une subvention sera réputée exister si :

- le gouvernement procède à un transfert direct ou indirect de fonds publics;
- des revenus exigibles sont abandonnés ou ne sont pas perçus;
- le gouvernement fournit des biens ou des services, ou achète des biens;
- le gouvernement propose une forme de soutien des revenus ou des prix*.

Le Canada et les autres membres de l'OMC sont tenus juridiquement de faire appliquer cette définition en vertu des règles du droit international des traités et des lois nationales de mise en œuvre. Par ailleurs, diverses affaires juridiques complexes qui ont été entendues dans le cadre des mécanismes de règlement des différends de l'OMC et de l'Accord de libre-échange nord-américain ont donné lieu à des interprétations supplémentaires de cette définition. Ces affaires ont incité divers experts à tenter d'appliquer cette définition à des scénarios concrets.

Dans le rapport intitulé *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, l'AIE, l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP), l'OCDE et la Banque mondiale soulignent que divers facteurs contribuent au manque d'utilité pratique de la définition retenue par l'OMC**. En complément à la définition de l'OMC, l'OCDE définit le **soutien** comme étant les transferts bruts des contribuables à l'industrie qui découlent des politiques publiques adoptées.

Sources : * Organisation mondiale du commerce, Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, Partie I : Dispositions générales, article premier, 1.1.
www.wto.org/French/docs_f/legal_f/24-scm.pdf

** AIE, OPEP, OCDE et Banque mondiale, *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, rapport conjoint préparé pour le sommet du G20 de 2010 à Toronto (Canada), 26-27 juin 2010.
http://opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPECIEA_OECDWB_Joint_Report.pdf

sur le plan de la pollution et de la consommation des ressources. En outre, les subventions au secteur de l'énergie peuvent coûter cher aux contribuables et peuvent dégrader l'environnement en faisant augmenter les émissions de gaz à effet de serre et le rejet d'autres polluants atmosphériques. Toutefois, l'amélioration de l'environnement passe souvent par l'évolution des technologies; l'aide à l'industrie axée sur la recherche-développement et la protection de l'environnement peut donc être avantageuse pour l'environnement.

4.4 La corrélation entre les subventions au secteur de l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre est complexe. En général, une baisse des prix relatifs des combustibles fossiles peut faire augmenter la consommation, ce qui peut accroître les émissions de gaz à effet de serre.

4.5 La production et la consommation de combustibles fossiles sont les principales sources anthropiques d'émissions de gaz à effet de serre. Selon l'Agence internationale de l'énergie, la suppression progressive de toutes les subventions à la consommation des combustibles fossiles dans le monde pourrait réduire de 1,7 milliard de tonnes les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Cela représente plus de 40 % de la réduction nécessaire pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C d'ici 2020.

4.6 Même si une réforme des subventions au secteur des combustibles fossiles pourrait ne pas suffire à elle seule à atténuer les changements climatiques, elle constitue, selon l'Agence internationale de l'énergie, un jalon qu'il faut poser.

Engagements sur la scène internationale

4.7 Lors du Sommet de Pittsburgh en septembre 2009, les pays membres du G20 ont indiqué, dans la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, que « les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles encouragent la surconsommation, faussent les marchés, font obstacle aux investissements dans des sources d'énergie propre et portent atteinte aux efforts de lutte contre le changement climatique ».

4.8 Les dirigeants du G20 se sont engagés à rationaliser et à abandonner progressivement à moyen terme les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation. Ils ont également reconnu l'importance de maintenir leur soutien aux énergies propres, aux sources d'énergie renouvelables et aux technologies qui permettent de réduire de manière importante les émissions de gaz à effet de serre.

4.9 Subventions inefficaces — La Déclaration des chefs d'État et de gouvernement ne définit pas les subventions qui sont considérées comme « inefficaces ». Elle laisse le loisir à chaque pays membre de le faire. Or, pour les déterminer, il faut bien comprendre la situation de chaque pays et l'incidence des différentes subventions. Même si une subvention à un secteur énergétique donné a des effets sur la production ou la consommation de combustibles fossiles, cela ne signifie pas automatiquement qu'elle est inefficace ou qu'elle encourage la surconsommation. Une subvention peut, si sa mise en œuvre est efficace, contribuer à corriger les défaillances du marché et répondre à des besoins sociaux. La conception et l'administration d'une subvention, et son interaction avec les autres politiques gouvernementales, déterminent dans quelle mesure la subvention en question est néfaste sur le plan social et environnemental et s'il serait impérieux d'en prévoir l'élimination progressive.

4.10 Lors du Sommet du G20 de juin 2010, à Toronto, les pays membres ont présenté leurs stratégies nationales de mise en œuvre et leurs calendriers de réduction et d'abandon progressif des subventions inefficaces aux combustibles fossiles. La stratégie de mise en œuvre canadienne s'articulait autour de diverses réformes fiscales qui avaient été rendues publiques dans des budgets antérieurs à 2009, comme la suppression progressive de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux (voir le paragraphe 4.83). Le Canada s'est alors engagé à continuer d'examiner ses politiques pour s'assurer qu'elles offrent un contexte économique concurrentiel à l'échelle internationale tout en atteignant leurs objectifs de façon efficace.

4.11 Les budgets de 2011 et de 2012 prévoyaient des réformes supplémentaires à l'appui des engagements pris par le Canada dans le cadre du G20, comme la suppression progressive du crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique au titre des activités pétrolières, gazières et minières, ainsi que l'harmonisation des taux de déduction au titre des dépenses d'**actifs incorporels** pour les projets de sables bitumineux avec les taux accordés dans le secteur pétrolier et gazier traditionnel.

4.12 En 2012, de concert avec les autres membres du Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique, le Canada a reconfirmé son engagement de rationaliser et d'éliminer graduellement les subventions inefficaces visant les combustibles fossiles qui encouragent une surconsommation.

Actifs incorporels — Actifs qui ne sont pas de nature matérielle, mais qui sont tout de même précieux pour une entreprise. Ils sont traités comme des immobilisations corporelles (du matériel par exemple) qui, elles, ont une existence physique. Ces deux types d'actifs sont amortissables. Une entreprise peut déduire de ses recettes les frais relatifs à des actifs incorporels, aux fins de l'impôt sur le revenu, pendant la durée de vie utile des actifs. Dans le secteur des combustibles fossiles, les actifs incorporels peuvent englober les frais liés à la découverte de nouveaux gisements, au dégagement de terrains et au forage de puits.

Dépenses fiscales — Des mesures spéciales (p. ex. des taux d'imposition peu élevés, des exemptions, des déductions, des reports et des crédits) utilisées par le gouvernement pour atteindre des objectifs stratégiques par l'entremise du régime fiscal. Les dépenses fiscales sont souvent utilisées comme méthode de rechange aux dépenses directes afin d'atteindre des objectifs socioéconomiques au prix de la réduction des revenus fiscaux.

4.13 Pour appuyer la réforme des subventions au secteur des combustibles fossiles, les dirigeants du G20 ont demandé à l'OCDE, à l'Agence internationale de l'énergie, à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et à la Banque mondiale d'établir un rapport conjoint sur le sujet. Des rapports publiés en juin 2010 et en novembre 2011 indiquent que les subventions annuelles aux producteurs de combustibles fossiles auraient été de l'ordre de 100 milliards de dollars US à l'échelle mondiale et que la valeur des aides à la production de combustibles fossiles octroyées par les pays membres de l'OCDE aurait oscillé, selon les estimations, entre 45 et 75 milliards de dollars US par an, entre 2005 et 2010. La majorité des mécanismes de soutien recensés étaient des **dépenses fiscales**.

4.14 Les rapports indiquent aussi que les subventions à la consommation dans les pays en développement se sont chiffrées, selon les estimations, à 557 milliards de dollars US en 2008 et à 409 milliards de dollars US en 2010. Selon l'OCDE, le soutien à la consommation représentait moins de 20 % de l'aide aux combustibles fossiles au Canada.

Travaux antérieurs du commissaire à l'environnement et au développement durable

4.15 En 2000, le commissaire à l'environnement et au développement durable a publié une étude intitulée « L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie », portant sur les dépenses fédérales directes, la réglementation du gouvernement fédéral et l'utilisation du régime fiscal pour favoriser les investissements dans le secteur de l'énergie. Cette étude avait révélé qu'entre 1970 et 1999, les dépenses fédérales directes liées à la production de combustibles fossiles s'étaient élevées à 40,4 milliards de dollars au Canada, mais que le soutien accordé au moyen du régime fiscal ne pouvait pas être chiffré.

4.16 L'étude menée en 2000 par le commissaire portait sur trois catégories de dépenses fiscales qui concernaient le secteur pétrolier et gazier et le secteur minier :

- les déductions accélérées;
- les actions accréditives;
- la déduction relative aux ressources (non-déductibilité de l'impôt minier et des redevances de la Couronne).

Dans l'ensemble, l'étude avait conclu que, à quelques exceptions près, l'aide fédérale accordée aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorisait

pas particulièrement le secteur des énergies non renouvelables par rapport à celui des énergies renouvelables. Parmi les exceptions relevées, il y avait les sables bitumineux et le charbon, qui bénéficiaient de mesures fiscales importantes. Le paragraphe 4.83 fournit des précisions sur ces dépenses fiscales visant le secteur des combustibles fossiles.

4.17 L'étude de 2000 comportait une mise en garde, à savoir qu'il était difficile d'estimer le montant total des dépenses fiscales fédérales, notamment en raison de problèmes de méthodes et de lacunes dans les données. Par exemple, pour estimer ces dépenses, il faut tenir compte de la situation fiscale unique de chaque entreprise. De plus, calculer avec une exactitude raisonnable le montant estimatif de l'ensemble des dépenses fiscales peut exiger beaucoup de main-d'œuvre et l'isolement des données propres à chacun des projets et à chacune des entreprises.

4.18 L'étude avait permis de constater que le ministère des Finances du Canada ne recueillait pas les données nécessaires pour estimer le coût total des dépenses fiscales liées aux déductions accélérées offertes au secteur pétrolier et gazier. Le Ministère avait alors indiqué qu'il n'y avait pas de méthode généralement reconnue pour estimer le montant de ces dépenses fiscales. L'étude encourageait le Ministère à examiner d'autres méthodes pour estimer le coût total des dépenses fiscales, y compris les déductions accélérées.

4.19 En 2004, la commissaire a audité les modalités d'utilisation du régime fiscal par le gouvernement pour honorer ses engagements en matière de développement durable. L'audit avait permis de cerner des lacunes dans l'évaluation de l'impact des dépenses fiscales sur l'environnement. Le ministère des Finances du Canada s'était alors engagé à continuer d'évaluer la recherche concernant les dépenses fiscales liées à l'environnement et à évaluer le potentiel de l'utilisation du régime fiscal pour aider le gouvernement à atteindre ses objectifs environnementaux. Le *Cadre d'évaluation des propositions fiscales relatives à l'environnement*, publié en 2005, définit les critères d'évaluation des propositions fiscales relatives à l'environnement.

4.20 La présente étude du commissaire permet de présenter des estimations actualisées du soutien fédéral accordé à la fois sous la forme de dépenses directes et indirectes (fiscales) au secteur des combustibles fossiles pour les exercices 2006-2007 à 2011-2012.

Le secteur des combustibles fossiles au Canada

4.21 Le Canada possède des ressources considérables et diversifiées en combustibles fossiles. Il est un exportateur de pétrole, de gaz naturel et de charbon. Les combustibles fossiles représentent 90 % de l’approvisionnement en énergie primaire du pays. La pièce 4.2 présente la production énergétique du Canada, par source.

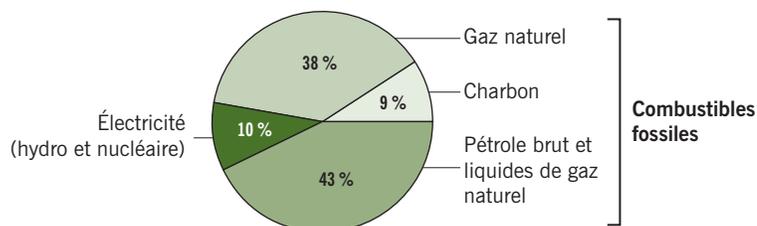
4.22 Le Canada se classe au troisième rang pour ce qui est des réserves mondiales de pétrole (derrière l’Arabie saoudite et le Venezuela). Le pétrole canadien se trouve principalement dans les sables bitumineux de l’Alberta. Les avancées technologiques offrent un potentiel considérable pour accroître l’exploitation des ressources pétrolières du Canada.

4.23 L’expansion rapide de la mise en valeur des sables bitumineux au cours des dernières années a compensé le déclin de l’exploitation des ressources pétrolières traditionnelles. Selon le scénario de référence le plus probable de l’Office national de l’énergie sur l’avenir énergétique du Canada, la production pétrolière du pays devrait doubler d’ici 2035. Les sables bitumineux représenteront alors 85 % du total de cette production, contre 54 % en 2010.

4.24 En 2011, le secteur des combustibles fossiles employait quelque 200 000 personnes au Canada et procurait des revenus de 62 milliards de dollars, ce qui représentait 8 % du produit intérieur brut nominal canadien. La valeur des exportations de combustibles fossiles a alors dépassé 114 milliards de dollars. En 2011, environ 480 000 mètres cubes de pétrole brut et 400 millions de mètres cubes de gaz naturel ont été produits chaque jour. Plus de la moitié de cette production a été exportée.

4.25 En 2010, le secteur énergétique a produit 81 % des gaz à effet de serre du Canada. Le Canada représentait alors 3,1 % de la production énergétique dans le monde, 2,3 % de la demande énergétique et 1,8 % des émissions de CO₂ provenant des combustibles fossiles.

Pièce 4.2 En 2010, les combustibles fossiles constituaient la majeure partie de la production d’énergie primaire au Canada



Source : Statistique Canada, Tableau 128 0016 – Disponibilité et écoulement d’énergie primaire et secondaire en térajoules, CANSIM (base de données)

Tentatives récentes visant à estimer le soutien

4.26 Les méthodes utilisées pour mesurer les subventions sont certes en constante évolution, mais certaines approches ont recueilli une large adhésion parmi les experts. C'est notamment le cas de l'approche bien établie utilisée dans le *Manuel de l'estimation du soutien aux producteurs* de l'OCDE, destiné au secteur agricole. Cette approche a été adoptée pour évaluer les subventions aux combustibles fossiles. Parmi les autres efforts déployés pour répertorier diverses méthodes, mentionnons les documents suivants :

- *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, publié conjointement en 2010 par l'AIE, l'OPEP, l'OCDE et la Banque mondiale;
- *Subsidy Estimation: A Survey of Current Practice*, aussi publié en 2010 par la Global Subsidies Initiative (GSI) de l'Institut international du développement durable.

4.27 Des études récentes menées par l'OCDE en 2011 et par la GSI en 2010 visaient à estimer la valeur du soutien accordé par le fédéral au secteur des combustibles fossiles. Ces études ont révélé un certain nombre de difficultés liées aux méthodes de calcul des estimations. Ces difficultés ont donné lieu à l'établissement de différentes méthodes pour estimer les subventions. Selon la méthode retenue, les résultats varient de 1,38 milliard de dollars sur une seule année à 1,54 milliard de dollars sur trois ans.

4.28 En 2011, l'OCDE a publié son *Inventaire estimatif du soutien budgétaire et des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles* pour 24 pays membres, notamment le Canada. Dans ce rapport, elle constate que bon nombre des mesures fiscales en faveur des secteurs minier, pétrolier et gazier ont été réformées. Parallèlement, l'OCDE a conclu que plusieurs dépenses fiscales en faveur de la production énergétique existent encore. L'inventaire de l'OCDE a permis de recenser neuf mesures de soutien fédérales destinées aux producteurs, dont huit étaient mises en œuvre dans le cadre du régime fiscal et décrites dans les rapports sur les dépenses fiscales du ministère des Finances du Canada. L'OCDE a également constaté dans son inventaire qu'il n'y avait aucune estimation relative à certaines dépenses fiscales recensées.

4.29 L'OCDE a exprimé un certain nombre de réserves à l'égard de ses propres méthodes, soulignant qu'il était difficile d'estimer la valeur cumulée des différentes subventions. L'inventaire englobe les mesures de soutien répertoriées par les gouvernements concernés. Toutefois,

étant donné les différences entre les régimes fiscaux de référence utilisés, il n'est pas possible de comparer les estimations d'un pays à l'autre (pour plus de précisions sur les dépenses et les régimes fiscaux de référence, voir le paragraphe 4.42). De même, il ne suffit pas, compte tenu des interactions possibles entre les diverses dépenses fiscales, de simplement additionner le coût de chaque mesure pour établir une estimation juste de la valeur totale des dépenses fiscales.

4.30 Les auteurs du document intitulé *The Myths and Facts of Fossil Fuel Subsidies: A Critique of Existing Studies*, publié en 2010, relèvent un certain nombre de lacunes dans les méthodes utilisées pour analyser l'ampleur des subventions. Ils dénoncent notamment :

- le recours à une définition du terme « subvention » qui a été conçue pour les échanges commerciaux multilatéraux, plutôt que pour évaluer des subventions nationales;
- le fait que l'interdépendance entre les dépenses fiscales et les redevances n'est pas prise en considération;
- l'absence de cadres économiques solides, notamment de modèles économiques susceptibles de bien traduire les relations dynamiques réciproques entre les diverses mesures.

Principe de spécificité

4.31 La définition de « subvention », selon l'OMC, et celle de « soutien », selon l'OCDE, appliquent toutes deux le principe de spécificité. Ce principe prévoit que seules sont visées les mesures qui s'appliquent exclusivement à un organisme ou à un groupe d'organismes. Il met donc l'accent sur les mesures qui accordent un traitement préférentiel à une industrie ou à un secteur en particulier.

4.32 Par exemple, étant donné que l'extraction des combustibles fossiles représente la majeure partie de la production minière canadienne (y compris l'extraction pétrolière et gazière), l'OCDE considère que certaines dépenses fiscales accessibles à l'ensemble du secteur minier sont suffisamment spécifiques pour être considérées comme un soutien au secteur des combustibles fossiles. Toutefois, l'OCDE a exclu d'autres dépenses fiscales qui sont accessibles à une plus grande diversité de secteurs, car elles n'accordent pas un traitement préférentiel au secteur des combustibles fossiles, par rapport aux autres secteurs industriels. L'OCDE n'a pas, par exemple, inscrit le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique dans l'inventaire qu'elle a dressé, car ce crédit est offert à un éventail de

secteurs, notamment l'exploitation forestière, l'agriculture, la pêche et la fabrication, en plus du secteur minier.

4.33 Afin de permettre l'établissement d'une vaste liste des formes de soutien accordé aux combustibles fossiles, la présente étude n'a pas tenu compte du principe de spécificité. Dans le cadre de la présente étude, nous avons examiné les programmes de dépenses directes destinés au secteur des combustibles fossiles, qu'ils soient offerts ou non à d'autres secteurs économiques, et les dépenses fiscales accessibles à un groupe de secteurs comprenant l'exploitation minière et les énergies propres. Dans la mesure du possible, nous avons inclus seulement la valeur du soutien attribuable au secteur des combustibles fossiles.

Objet de l'étude

4.34 Nous avons entrepris cette étude dans le but de communiquer aux parlementaires des renseignements sur les mesures de soutien fédérales au secteur des combustibles fossiles. L'atténuation des changements climatiques passe par une réforme du soutien aux combustibles fossiles. La présente étude dresse un inventaire des subventions selon une méthode qui s'apparente à celle utilisée par l'OCDE pour dresser l'*Inventaire estimatif du soutien budgétaire et des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles*. Plus particulièrement, elle utilise le terme « soutien » de l'OCDE pour éviter de susciter la confusion entre l'acception courante du terme « subvention » et ses diverses significations dans des contextes économiques et juridiques donnés.

4.35 Aucune entité publique fédérale n'a pour mission de tenir une liste complète des programmes publics qui offrent un soutien au secteur des combustibles fossiles. La présente étude vise à dresser une liste complète des programmes et activités du gouvernement fédéral qui appuient ce secteur et à donner un aperçu des répercussions budgétaires de ces programmes et activités. Nous avons examiné uniquement les mesures de soutien fédérales à la production des combustibles fossiles. Nous n'avons évalué ni les répercussions des programmes et activités sur les émissions de gaz à effet de serre, ni leur efficacité ou leur efficience.

4.36 Les données financières recueillies sur les dépenses directes portent sur la période allant de 2007-2008 à 2011-2012. Les données sur les dépenses fiscales visaient cependant la période allant de 2006-2007 à 2010-2011, étant donné que les estimations pour l'exercice 2011-2012 n'étaient pas disponibles au moment de l'élaboration de la présente étude.

Observations

Catégories de soutien

4.37 En nous fondant sur les études et les méthodes citées dans l'introduction, nous avons élaboré un cadre pour les mesures de soutien répertoriées. Celles-ci ont d'abord été classées selon trois catégories : les dépenses directes, les dépenses fiscales et les biens ou services fournis par le gouvernement. Nous avons ensuite réparti les dépenses directes selon deux catégories, à savoir l'aide au développement économique et l'aide à la recherche-développement, qui ont à leur tour été subdivisées selon divers objectifs.

Dépenses directes

4.38 Les dépenses directes sont des sommes versées par le gouvernement afin d'offrir une aide financière directe à une entreprise ou à une industrie en particulier. Ce type de dépenses comprend les **contributions** et les sommes versées aux organisations non gouvernementales, aux organismes sans but lucratif et aux entreprises privées. Les programmes qui font partie de cette catégorie sont les plus faciles à reconnaître et à comprendre. Ils sont également les plus transparents pour ce qui est de déterminer le niveau d'aide financière accordé.

Contributions — Paiements de transfert conditionnels effectués à des particuliers ou à des organisations en vertu d'un accord de contribution.

4.39 Développement économique — Cette catégorie de dépenses directes, comme son nom l'indique, favorise le développement économique d'entreprises, d'industries et de collectivités. Elle comporte trois objectifs :

- **Développement des petites et moyennes entreprises** — Le financement accordé en vertu de cet objectif vise à renforcer les capacités des petites et moyennes entreprises. Les bénéficiaires sont des entreprises individuelles. Ce type de soutien prend la forme de contributions, qui permettent aux entreprises d'engager du personnel, de combler certaines lacunes en matière de compétences, d'agrandir leurs installations, de prendre de l'expansion ou d'acquérir de nouvelles compétences.
- **Formation** — Dans le cadre de cet objectif, le gouvernement favorise l'enseignement et la formation. Il accorde des fonds aux établissements postsecondaires pour la mise en œuvre de programmes qui aident les étudiants à acquérir les compétences nécessaires pour apporter une contribution au secteur des combustibles fossiles. Il finance également d'autres organismes qui offrent des programmes visant à procurer aux travailleurs les compétences dont ils ont besoin pour trouver un emploi dans ce

secteur. De tels programmes sont souvent axés sur le bien-être économique d'une collectivité ou d'un groupe en particulier.

- **Développement de l'industrie** — Le financement fourni en vertu de cet objectif soutient des industries ou des groupes d'entreprises plutôt que des entreprises en particulier. Il procure aux organismes sans but lucratif ou aux associations industrielles des fonds pour les aider à mener des activités comme le renforcement des exportations, l'élaboration de stratégies sectorielles ou l'expansion de l'industrie.

4.40 Recherche-développement — Cette catégorie de dépenses directes soutient le secteur des combustibles fossiles dans son ensemble. Elle comprend les paiements et les contributions aux établissements (comme les universités et les associations industrielles) et aux entreprises privées. Ces dépenses couvrent à la fois des fonds appuyant la recherche menée par des tierces parties et des fonds appuyant la recherche publique. L'étude de cas n^o 1 présente un exemple de dépenses directes en recherche-développement.

- **Recherche fondamentale** — Le soutien à cet égard vise à favoriser l'acquisition d'une compréhension plus approfondie des combustibles fossiles. La recherche fondamentale peut notamment être axée sur les nouvelles ressources potentielles, comme les hydrates de gaz, ou sur les interactions entre les ressources et leur environnement.
- **Exploration et extraction** — Ce soutien vise les activités industrielles en amont, comme la prospection et la mise en valeur de nouveaux gisements. La recherche dans ce domaine porte

Étude de cas n^o 1 — Exemple de dépenses directes en recherche-développement

Fonds d'innovation de l'Atlantique

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique finance des projets dans tous les domaines de la recherche-développement (R-D), mais elle n'a pas de programme portant expressément sur le secteur des combustibles fossiles.

Grâce au Fonds d'innovation de l'Atlantique, les universités du Canada atlantique ont reçu 15 millions de dollars à l'appui de la R-D sur la production des combustibles fossiles. De cette somme, 12 millions de dollars étaient destinés à des projets portant sur l'exploration et l'extraction, comme la modélisation de données sismiques, les logiciels de simulation et l'utilisation de l'imagerie par résonance magnétique pour repérer de nouveaux dépôts. Le Fonds a également financé d'autres projets, y compris des recherches sur le diesel ultra-propre.

Par ailleurs, l'Agence a financé la recherche au sein d'entreprises privées et d'instituts de recherche. En tout, elle a octroyé 6,3 millions de dollars à des projets portant, entre autres, sur des stratégies d'atténuation des risques des infrastructures sous-marines et des technologies du génie pour les marchés des ressources.

notamment sur la mise au point de meilleures techniques pour la détection des gisements et des dépôts, l'accès aux gisements et la mise en valeur des sites, ainsi que l'extraction des ressources.

- **Production et transport** — Ce soutien vise les activités industrielles intermédiaires, y compris le traitement, l'entreposage et le transport des produits. Le traitement comprend le raffinage des ressources brutes en un produit de consommation. Bien que les produits soient transportés par camion, par train et par pipeline, la recherche porte essentiellement sur le transport par pipeline.
- **Technologies propres** — Le soutien à la recherche dans ce domaine vise à favoriser la réduction des émissions de carbone et de l'empreinte écologique de ce secteur. Ce type de recherche porte sur les moyens de réduire l'intensité des émissions dans les secteurs amont et intermédiaire, comme le captage et le stockage du CO₂ (voir l'étude de cas n° 3), et sur des façons innovatrices d'utiliser les combustibles fossiles qui produisent moins d'émissions.
- **Remise en état et assainissement** — Le soutien à ce type de recherche vise à réduire l'impact de l'extraction des combustibles fossiles sur les sols et l'eau. La remise en état prévoit la restauration des sites d'extraction et de production à leur état original. L'assainissement est le retrait, la réduction ou la neutralisation de substances, de déchets ou de matières dangereuses d'un site, afin d'empêcher ou de réduire au minimum tout effet nocif sur l'environnement.

Dépenses fiscales

4.41 Le régime fiscal a pour principale fonction de générer les revenus nécessaires pour couvrir les dépenses de l'État. On peut aussi y recourir directement pour atteindre des objectifs de la politique publique.

4.42 Les dépenses fiscales sont assimilées à des écarts par rapport à un régime fiscal de référence. Un régime fiscal de référence représente un système d'imposition « normal » (ou « neutre ») des revenus et de la consommation. Selon l'OCDE, les mesures fiscales spéciales visant l'atteinte d'objectifs stratégiques peuvent être considérées comme des écarts par rapport au régime de référence. Toutefois, la distinction entre ce qui est « normal » et ce qui est « spécial » n'est pas toujours très nette, comme l'explique la pièce 4.3.

4.43 Les dépenses fiscales prennent la forme de crédits d'impôt, d'exemptions, de réductions de taux, de déductions, de remboursements et de reports. Elles représentent une réduction de l'impôt à payer pour ceux qui en bénéficient. Les dépenses fiscales peuvent influencer sur le

montant et le calendrier des revenus perçus par l'État. Certaines dépenses fiscales fédérales visent exclusivement le secteur des ressources, notamment les producteurs de combustibles fossiles.

Pièce 4.3 Comprendre les régimes de référence

La valeur des dépenses fiscales est estimée en recensant les éléments du régime fiscal qui s'écartent du régime de référence retenu – qui peut aussi être qualifié de régime efficient ou idéal. Un régime de référence établit un ensemble théorique de règles fondamentales qui s'appliqueraient à tous les acteurs économiques et il définit l'assiette fiscale à laquelle ces règles s'appliqueraient. La méthode utilisée pour définir le régime de référence influera à la fois sur le recensement des dépenses fiscales et sur leur valeur estimative.

Aucun régime de référence ne fait l'unanimité à l'échelle internationale. Il existe deux régimes de référence courants :

- le régime dont l'assiette est **fondée sur les revenus**, c'est-à-dire que tous les revenus (revenus du travail, dividendes et intérêts, gains en capital et cadeaux) sont imposés;
- le régime dont l'assiette est **fondée sur la consommation**, c'est-à-dire sur les dépenses plutôt que sur les revenus (comme les taxes de vente).

En fonction de l'assiette d'imposition retenue pour établir le régime de référence, le régime fiscal en vigueur dans un pays s'écartera plus ou moins du régime théorique auquel il est comparé, ce qui influera sur les mesures fiscales considérées comme des dépenses.

Les répercussions des divers régimes de référence

La déduction pour amortissement illustre bien comment l'estimation des dépenses fiscales peut varier en fonction du régime de référence retenu. Cette déduction s'applique aux biens amortissables — c'est-à-dire ceux qui se dégradent au fil du temps, comme les voitures, l'équipement agricole et les machines de bureau — qui servent à gagner des revenus.

Selon le régime de référence fondé sur la consommation, le coût de ces biens serait déduit immédiatement du revenu imposable. Selon le régime fondé sur les revenus, par contre, la valeur des biens constitue une richesse réelle, et seule la perte de valeur subie au cours d'une année donnée serait déduite du revenu imposable. La déduction pour amortissement constitue le montant réel qui peut être déduit par les contribuables canadiens pour une année donnée.

Selon le régime fondé sur les revenus, la déduction pour amortissement n'est pas considérée comme une dépense fiscale : elle correspond au niveau de référence, puisqu'elle permet aux Canadiens de déduire seulement la valeur perdue d'un bien pour une année donnée. Selon un régime fondé sur la consommation, par contre, la déduction pour amortissement est considérée comme une **dépense fiscale négative** puisque le gouvernement obtient des revenus fiscaux plus importants au cours de l'année d'acquisition, car les Canadiens ne peuvent déduire l'entièreté du coût cette année-là.

La déduction pour amortissement accéléré est l'exception à la règle, car elle permet d'amortir plus rapidement certaines catégories d'actifs. Selon le régime de référence fondé sur les revenus utilisé par le ministère des Finances du Canada, la déduction pour amortissement accéléré constitue une **dépense fiscale positive**, car elle permet aux Canadiens de réduire davantage leur revenu imposable au cours des premières années de vie utile d'un bien, ce qui réduit d'autant les revenus fiscaux de l'État durant ces années. Par contre, selon un régime fondé sur la consommation, une déduction pour amortissement accéléré est plus proche du niveau de référence théorique et réduit la dépense fiscale négative. Les Canadiens peuvent déduire une plus grande partie de la valeur de l'actif immédiatement.

4.44 La principale difficulté de toute analyse des dépenses fiscales consiste à déterminer le point de référence, soit le régime fiscal de référence, qui servira à établir la nature et l'étendue de toute dépense fiscale. La définition des régimes de référence peut se faire selon une grande variété d'approches, et chaque pays à la sienne. Les différences entre les éléments qui sont pris en compte pour définir le régime de référence modifient également ce qui constitue une dépense fiscale. Le ministère des Finances du Canada applique une démarche générale et ne considère que les éléments constituant le fondement structurel comme faisant partie du régime de référence canadien.

Biens ou services fournis par le gouvernement

4.45 La fourniture gratuite, ou à un prix inférieur à celui du marché, de biens ou de services spécialisés constitue une autre catégorie de soutien. Ces services peuvent englober les activités de défense d'intérêts, de promotion ou de communication.

4.46 Activités de défense d'intérêts, de promotion et de communication — Les activités de défense d'intérêts menées par Affaires étrangères et Commerce international Canada comprennent la promotion et la défense systématiques des intérêts canadiens à l'étranger. Les activités du Ministère liées à la promotion des échanges commerciaux ont pour objectif d'aider les fournisseurs de services, de technologies et de matériel canadiens à vendre leurs services et produits à des acheteurs étrangers et à trouver de nouveaux débouchés. Ressources naturelles Canada entreprend des activités de communication qui visent à mettre à la disposition du grand public et des décideurs de pays étrangers des renseignements et des outils ayant trait aux sables bitumineux, dans le but de prévenir ou de régler les difficultés d'accès aux marchés.

4.47 Ces activités comprennent la participation à des conférences et à des tables rondes ainsi que l'élaboration et la diffusion de documents d'information et de fiches documentaires.

4.48 Seule une partie des activités menées par le gouvernement fédéral pour la défense d'intérêts, la promotion et la communication concerne les combustibles fossiles. Il est donc difficile, voire impossible, d'isoler la portion des dépenses qui concerne expressément ce secteur. C'est pourquoi les programmes de défense d'intérêts, de promotion et de communication ne font pas partie de l'information sur les mesures de soutien fédérales présentée dans la section suivante.

Soutien sous forme de dépenses directes

4.49 Afin de renseigner les parlementaires sur la façon dont le gouvernement appuie le secteur des combustibles fossiles et sur la valeur du soutien accordé, nous avons cerné dix ministères et organismes qui appuient ce secteur.

4.50 Nous avons demandé à chaque ministère ou organisme cerné de recenser les types de programmes et d'activités de soutien aux combustibles fossiles, selon les catégories mentionnées précédemment. Les organisations ont recensé une grande diversité de programmes et d'activités. Comme il s'agit d'une étude, nous n'avons pas audité l'information qu'elles nous avaient transmise, mais nous en avons toutefois vérifié le caractère raisonnable et exhaustif.

4.51 À partir des descriptions de projets fournies par ces organisations, nous avons ventilé les dépenses directes en fonction des deux catégories décrites précédemment, soit « développement économique » et « recherche-développement ». Nous avons procédé ainsi afin de mieux comprendre les objectifs des programmes gouvernementaux qui offrent un soutien direct. Dans certains cas, la ventilation est approximative, car certains programmes contribuent à l'atteinte de plus d'un objectif.

4.52 Neuf des dix ministères et organismes que nous avons examinés accordent un soutien au secteur des combustibles fossiles au moyen de dépenses directes. La pièce 4.4 présente la valeur de ce soutien, en fonction de l'information transmise par les organisations touchées par l'étude.

4.53 La pièce 4.5 illustre le soutien annuel accordé et les fluctuations d'un exercice à l'autre. L'augmentation des dépenses directes engagées en 2009-2010 et en 2010-2011 est presque entièrement attribuable à l'aide accordée par Ressources naturelles Canada aux projets de captage et de stockage du carbone. Le soutien a diminué en 2011-2012 par suite de la baisse du financement accordé par le Ministère à ces projets.

4.54 La pièce 4.6 présente un aperçu du soutien fédéral par l'entremise des dépenses directes, classées par catégorie et par objectif.

4.55 Les prochains paragraphes décrivent les programmes et activités que neuf des dix ministères et organismes sélectionnés considèrent comme un soutien sous forme de dépenses directes accordé au secteur des combustibles fossiles. Les descriptions sont accompagnées du montant du soutien accordé par ces organisations pour la période allant de 2007-2008 à 2011-2012. Le soutien accordé par le ministère des Finances du Canada au moyen du régime fiscal est présenté dans la section **Soutien sous forme de dépenses fiscales**.

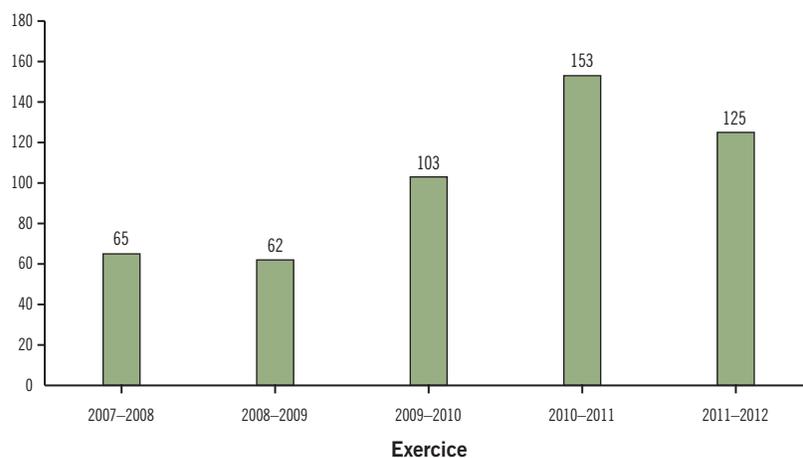
Pièce 4.4 Dépenses directes en faveur des combustibles fossiles, par ministère ou organisme, pour les exercices 2007-2008 à 2011-2012

Ministères et organismes	Dépenses directes (en millions de dollars)	
	Développement économique	Recherche-développement
Ressources naturelles Canada	–	313,8
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	–	70,9
Conseil national de recherches Canada	–	28,3
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4,5	21,4
Industrie Canada	–	24,1
Technologies du développement durable Canada	–	23,7
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	9,1	9,6
Agence canadienne de développement international	2,4	–
Affaires étrangères et Commerce international Canada	–	0,2
Total	16	492
Total général	508	

Source : Selon l'information non audité communiquée par les ministères et organismes

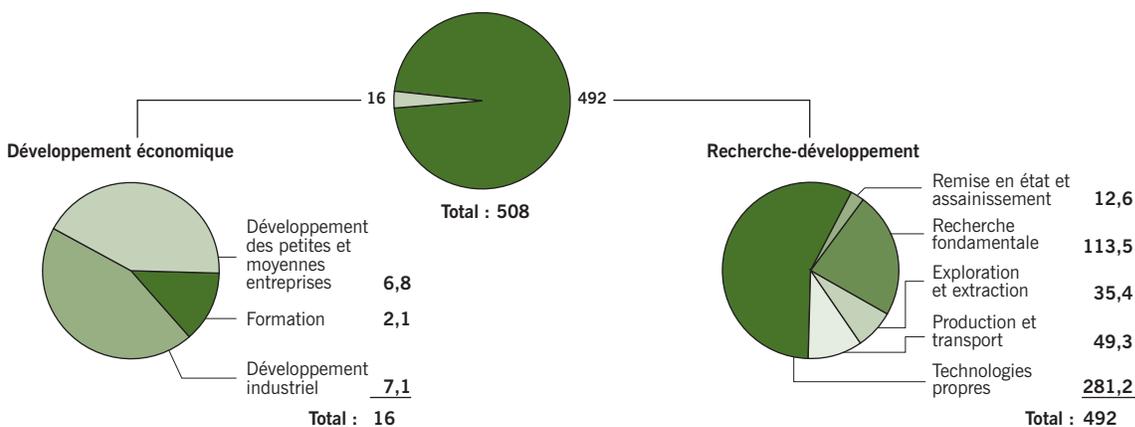
Pièce 4.5 Soutien sous forme de dépenses directes, par exercice

millions de dollars



Source : Selon l'information non audité communiquée par les ministères et organismes

Pièce 4.6 Appui sous forme de dépenses directes pour 2007-2008 à 2011-2012 (en millions de dollars)



Source: Selon l'information non auditée communiquée par les ministères et organismes

Ressources naturelles Canada

4.56 Ressources naturelles Canada mène des recherches scientifiques innovantes. Il est un chef de file établi en sciences et technologie dans les domaines de l'énergie, des forêts, des minéraux et des métaux.

4.57 Recherche-développement — Ressources naturelles Canada a consacré les fonds suivants :

- 88 millions de dollars à la recherche fondamentale pour faire progresser les connaissances et les technologies en vue de réduire les risques pour l'environnement liés à la production des combustibles fossiles;
- 10,1 millions de dollars à la recherche afin d'améliorer la production et le transport des combustibles fossiles;
- 215,7 millions de dollars à la recherche sur les technologies propres, notamment le captage et le stockage du carbone. Ce soutien a été octroyé à des établissements d'enseignement supérieur, comme l'Institute for Sustainable Energy, Environment and Economy de l'Université de Calgary, à des groupes de recherche, comme le Carbon Capture and Storage Research Consortium de la Nouvelle-Écosse, et à des ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique.

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada

4.58 Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) est le principal organisme prenant en charge les

coûts directs de la recherche en sciences naturelles et en génie dans les universités canadiennes et les autres établissements d'enseignement supérieur du pays.

4.59 Recherche-développement — Dans le cadre de financements soumis à des examens par les pairs et couvrant de nombreux domaines, le CRSNG a octroyé 70,9 millions de dollars en tout à la recherche sur les combustibles fossiles. Les projets de recherche sur les sables bitumineux portent notamment sur la remise en état et la restauration de mines à ciel ouvert; la mise au point de nouvelles méthodes pour débarrasser les puits de pétrole des solides indésirables; et la recherche de substances qui accélèrent les réactions chimiques en vue de permettre l'extraction d'une plus grande quantité de pétrole des sables bitumineux. Les autres projets prévoient des recherches visant à mettre de meilleures informations à la disposition de l'industrie minière afin de l'aider à détecter et à exploiter de nouveaux gisements; la formation des étudiants qui souhaitent travailler dans le secteur et un soutien pour accroître l'avantage concurrentiel du Canada dans le secteur minier. Le soutien à la recherche-développement accordé par le CRSNG se répartit comme suit :

- 6,4 millions de dollars à la recherche fondamentale;
- 26,2 millions de dollars à la production et au transport;
- 9,9 millions de dollars à la recherche dans le domaine de l'exploration et de l'extraction;
- 17 millions de dollars en faveur des technologies propres;
- 11,4 millions de dollars à la remise en état et à l'assainissement.

Conseil national de recherches Canada

4.60 Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) est un organisme de recherches public chargé de mener des recherches scientifiques et industrielles, de publier et vendre de l'information scientifique et technique et d'offrir des services scientifiques et techniques au milieu de la recherche et à l'industrie.

4.61 Recherche-développement — Dans les domaines des sciences de la vie et de la recherche aux frontières de la science, le CNRC a mené des recherches visant les objectifs suivants :

- 2,8 millions de dollars à la recherche fondamentale;
- 2,9 millions de dollars à des recherches sur les technologies propres;
- 883 000 dollars pour la remise en état et l'assainissement.

4.62 La plupart des projets de recherche du CNRC sur les combustibles fossiles portaient sur des activités de génie qui relevaient de divers objectifs en matière de recherche et qui étaient menées par l'Institut des matériaux industriels, l'Institut d'innovation en piles à combustible et l'Institut de technologie des procédés chimiques et de l'environnement (voir l'étude de cas n^o 2). Ces projets comptaient pour 21,7 millions de dollars ou 77 % du total des dépenses engagées par le CNRC dans le domaine des combustibles fossiles.

Étude de cas n^o 2 — La recherche publique sur les sables bitumineux

Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) mène de nombreuses activités de recherche. Plus particulièrement, le projet sur les sables bitumineux de l'Institut de technologie des procédés chimiques et de l'environnement est axé sur les technologies existantes et nouvelles permettant la récupération et la valorisation du bitume des sables bitumineux. Le projet comprend des activités de recherche sur les principes fondamentaux de chimie, le raffinage et l'utilisation des carburants, ainsi que sur la durabilité et les répercussions sociales. L'Institut, dont l'expertise était reconnue mondialement, a collaboré souvent avec des partenaires industriels et des clients. Le CNRC a consacré près de 13 millions de dollars à ce projet entre 2007 et 2012, et plus de 28 millions de dollars à l'ensemble des projets sur les combustibles fossiles.

Agence de promotion économique du Canada atlantique

4.63 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) s'emploie à créer des possibilités de croissance économique au Canada atlantique en favorisant le développement des entreprises et des collectivités locales et en assurant la défense des intérêts de la région à l'échelle nationale.

4.64 Recherche-développement — Plus de 80 % du soutien aux combustibles fossiles de l'APECA visaient 13 projets financés par l'intermédiaire du Fonds d'innovation de l'Atlantique. Ce soutien se répartit comme suit :

- 2,1 millions de dollars à la recherche fondamentale;
- 18,4 millions de dollars à la recherche dans le domaine de l'exploration et de l'extraction;
- 933 000 dollars à la production et au transport.

4.65 Les projets portant sur les combustibles fossiles comprennent notamment des recherches sur les applications des systèmes sans fil pour l'industrie pétrolière, l'utilisation de l'imagerie par résonance magnétique pour analyser les gisements de pétrole, et la production de diesel ultra-propre. Le soutien accordé par l'APECA aux universités est décrit dans l'étude de cas n^o 1.

4.66 Développement économique — Le Programme de développement des entreprises et le Programme Entrepreneurship et perfectionnement des compétences financent des projets dans plusieurs secteurs économiques. Dans le secteur des combustibles fossiles, ces projets visent notamment l'élargissement des activités marines et extracôtières, l'achat de matériel et d'infrastructures, la formation du personnel relative à l'utilisation de nouveau matériel et l'acquisition de compétences internes en génie et de connaissances sur les pipelines. Ces programmes ont permis d'octroyer 4,5 millions de dollars, en tout, au développement des petites et moyennes entreprises.

Industrie Canada

4.67 Industrie Canada s'emploie à instaurer un climat favorable à l'investissement, à stimuler l'innovation au Canada, à accroître la présence canadienne sur les marchés mondiaux et à créer un marché équitable, efficace et concurrentiel.

4.68 Recherche-développement — Dans le cadre du programme Partenariat technologique Canada, Industrie Canada a consacré 1,5 million de dollars à la recherche sur les activités d'exploration et d'extraction. Le Ministère assure également la gestion des ententes de financement avec la Fondation canadienne pour l'innovation et Génome Canada, deux organisations non gouvernementales indépendantes qui ont pour responsabilité d'attribuer les fonds suivant les objectifs énoncés dans ces ententes. L'aide ainsi octroyée à la recherche-développement se répartit comme suit :

- 7,5 millions de dollars à la recherche fondamentale;
- 448 000 dollars à la production et au transport;
- 960 000 dollars à la recherche dans le domaine de l'exploration et de l'extraction;
- 6,6 millions de dollars pour les technologies propres;
- 368 000 dollars pour la remise en état et l'assainissement.

4.69 Les recherches financées portent notamment sur les sources non traditionnelles de gaz et de pétrole, comme les sables bitumineux, et sur des modes plus écologiques d'exploitation et d'extraction des combustibles fossiles.

4.70 Industrie Canada administre également l'entente de financement conclue avec l'École de l'énergie et de l'environnement du Canada, située à Calgary, qui prévoit le versement d'une subvention unique. Dans le cadre de cette subvention, 6,75 millions de dollars

étaient réservés au soutien des combustibles fossiles. Cette aide financière visait à renforcer la collaboration et à améliorer la diffusion du savoir dans le domaine de la recherche énergétique et environnementale ainsi qu'à favoriser les transferts technologiques et la commercialisation grâce au financement de projets de démonstration de principe (c'est-à-dire le passage de produits de recherche précoce à l'étape de l'application ou de la commercialisation).

Technologies du développement durable Canada

4.71 Le soutien de Technologies du développement durable Canada vise à rendre le secteur canadien des combustibles fossiles plus durable. À cette fin, cet organisme gère deux fonds axés sur le développement et la mise à l'essai de nouvelles technologies, au fur et à mesure qu'elles s'avèrent viables, à grande échelle et en situation réelle. Le fonds Technologies du DD soutient des projets qui touchent les changements climatiques, la qualité de l'air, la propreté de l'eau et la salubrité des sols. Le Fonds de biocarburants ProGen soutient la création d'installations de démonstration à grande échelle qui produiront des carburants renouvelables. Nous n'avons cependant pas tenu compte de ce soutien dans notre étude, car les biocarburants n'entraient pas dans le cadre de celle-ci.

4.72 Recherche-développement — Technologies du développement durable Canada a consacré 23,7 millions de dollars au secteur des combustibles fossiles en finançant divers projets sur les technologies propres, dont le captage et le stockage du carbone, les méthodes de récupération assistée du pétrole (voir l'étude de cas n° 3) et les technologies permettant de mieux détecter les fuites de gaz.

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

4.73 Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a été mis sur pied pour améliorer la compétitivité à long terme de l'économie de cette région du pays. Ses programmes financent un large éventail d'initiatives dans les domaines de l'innovation et de la recherche, du développement des entreprises et du développement économique des collectivités.

4.74 Développement économique — Grâce à divers programmes, comme les Ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest et l'Entente Canada-Saskatchewan pour le développement du Nord, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada octroie des contributions aux petites entreprises, aux universités, aux instituts de recherche et aux associations industrielles.

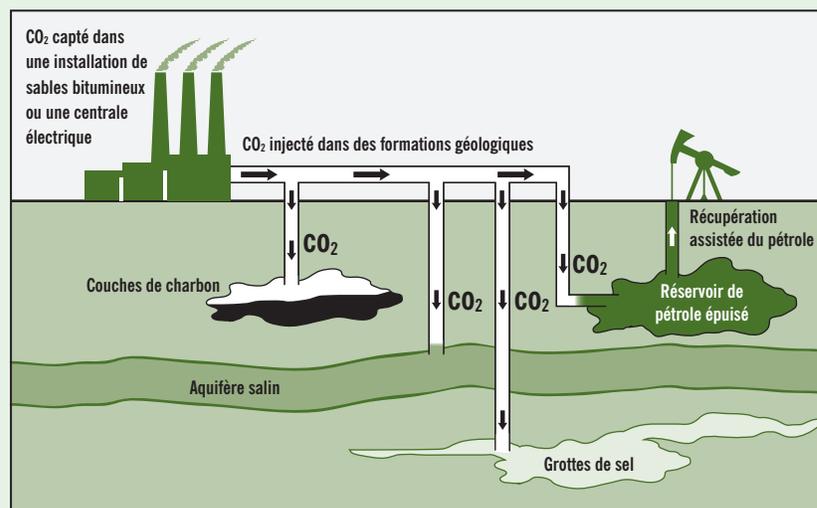
Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest est le principal programme en vertu duquel Diversification de l'économie de l'Ouest Canada effectue des investissements en faveur du développement économique. En tout, le soutien aux combustibles fossiles accordé par le Ministère se répartit comme suit : 2,3 millions de

Étude de cas n° 3 — Recherche publique sur le captage et le stockage du carbone

Une part importante de l'aide à la recherche-développement décrite dans la présente étude a été consacrée à la recherche sur le captage et le stockage du dioxyde de carbone (CO₂). Cette technique permet de capter le CO₂ provenant de sources ponctuelles et de l'injecter dans des formations géologiques pour empêcher son rejet et son accumulation dans l'atmosphère. Elle peut être appliquée notamment aux centrales au charbon et aux usines de transformation du pétrole et du gaz.

Un certain nombre de ministères et organismes participent à la mise au point du captage et du stockage du CO₂. De fait, 20 % des projets dans le secteur pétrolier et gazier de Technologies du développement durable Canada portent sur cette technique. Ressources naturelles Canada consacre quant à lui 215 millions de dollars, soit près de 70 % de son soutien à la recherche-développement sur les combustibles fossiles, au captage et au stockage du CO₂.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat estime que la technique du captage et du stockage du CO₂ pourrait réduire de 15 % à 55 % les émissions mondiales de gaz à effet de serre au cours du siècle. L'Agence internationale de l'énergie a indiqué que cette technique constituait une solution importante pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, notant qu'il est judicieux sur le plan économique d'investir dans cette technologie. La recherche sur le captage-stockage du CO₂ favorise l'écologisation de l'économie canadienne. Elle est avantageuse pour le secteur des combustibles fossiles, car elle contribue à en réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle aide ainsi le Canada à neutraliser les effets de son utilisation continue d'énergie venant des combustibles fossiles par des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La recherche sur le captage et le stockage du CO₂ porte également sur des techniques visant à optimiser la récupération du pétrole par l'injection du CO₂ capté dans des gisements épuisés pour forcer l'extraction d'une plus grande quantité de pétrole ou de gaz.



dollars au développement des petites et moyennes entreprises; 2,1 millions de dollars à la formation; et 4,7 millions de dollars au développement industriel.

4.75 Recherche-développement — Grâce à ses différents programmes, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada finance également la recherche-développement. La majeure partie du soutien est accordée dans le cadre des Ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest. Il s'agit d'engagements de financement pluriannuels de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. L'aide à la recherche-développement accordée au secteur des combustibles fossiles dans le cadre de ces ententes et des autres programmes se répartit comme suit :

- 2,8 millions de dollars à la recherche fondamentale;
- 1,3 million de dollars à la recherche dans le domaine de l'exploration et de l'extraction;
- 863 000 dollars à la production et au transport;
- 4,6 millions de dollars pour les technologies propres.

Agence canadienne de développement international

4.76 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) finance des programmes et des projets internationaux de développement grâce à des contributions à diverses institutions canadiennes et internationales. L'Agence conclut en outre des contrats avec des sociétés canadiennes pour la mise en œuvre de ses programmes et de ses projets de développement.

4.77 Développement économique — Dans le cadre d'un seul projet, l'ACDI a versé à une association industrielle canadienne 2,4 millions de dollars pour aider les gouvernements des pays en voie de développement à mieux gérer leur secteur des combustibles fossiles.

Affaires étrangères et Commerce international Canada

4.78 Affaires étrangères et Commerce international Canada a apporté un soutien au secteur des combustibles fossiles au moyen de dépenses directes en faveur de la recherche-développement.

4.79 Recherche-développement — Le programme Opportunités mondiales pour les associations offre une aide financière aux associations nationales qui mènent des activités nouvelles ou élargies de collaboration en recherche-développement à l'échelle

internationale, dans l'intérêt de l'industrie. Affaires étrangères et Commerce international Canada a aussi octroyé des subventions dans le cadre de son Programme de partenariats internationaux en science et technologie et de son programme Visée mondiale en innovation. Par l'entremise de ces programmes, le Ministère a consacré :

- 53 500 dollars à la recherche fondamentale;
- 77 000 dollars à la production;
- 15 000 dollars à la remise en état et à l'assainissement;
- 65 000 dollars aux technologies propres.

Soutien sous forme de dépenses fiscales

Ministère des Finances Canada

4.80 Les volets du mandat du ministère des Finances du Canada les plus pertinents pour cette étude sont notamment la définition des politiques fiscales et l'offre de conseils liés à l'économie au gouvernement fédéral. Le Ministère prépare également le budget fédéral, assure la gestion des paiements de transfert fédéraux aux provinces et aux territoires et suit de près l'évolution de la situation économique et financière au Canada.

4.81 Dépenses fiscales — La plupart des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles recensées par le Ministère aux fins de l'établissement de la présente étude correspondent à des déductions accélérées. Ces déductions favorisent les investissements en permettant aux entreprises d'amortir certains actifs plus rapidement que si leurs coûts étaient amortis sur toute la durée de vie utile des actifs, ce qui leur permet de réduire les impôts qu'elles doivent payer à court terme. Ces déductions n'ont aucune incidence sur le montant total de l'impôt que doit payer une entreprise à long terme, mais elles lui permettent de le reporter à une période d'imposition ultérieure.

4.82 Entre l'étude effectuée par le commissaire en 2000 et celle-ci, le ministère des Finances du Canada a continué à évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles. Il en a supprimé un certain nombre, notamment la déduction relative aux ressources et l'accord transitoire concernant le crédit d'impôt de l'Alberta au titre des redevances, les éliminant progressivement avant la fin de 2007. D'autres mesures supprimées ou en voie d'être supprimées sont présentées au paragraphe suivant (aux puces précédées d'un*).

4.83 Les dépenses fiscales suivantes visaient le secteur des combustibles fossiles au cours de la période à l'étude :

- **Épuisement gagné*** — Cette mesure incitative a été conçue pour encourager les entreprises à mener des projets d'exploration et de mise en valeur. Elle autorise les sociétés pétrolières, gazières et minières admissibles à déduire jusqu'à 33,3 % de plus pour certains frais. Même si cette mesure a été supprimée progressivement, les entreprises peuvent toujours déduire les soldes existants d'épuisement gagné avant 1990. Selon les estimations, cette dépense fiscale s'élevait à 50 millions de dollars pour l'exercice 2006-2007, diminuant ensuite pour passer de 5 à 6 millions de dollars par année durant le reste de la période couverte par l'étude.
- **Frais d'exploration au Canada*** — Il s'agit de coûts engagés dans le but de déterminer l'existence, la localisation, l'étendue ou la qualité d'un gisement de pétrole brut, de gaz naturel ou de ressources minérales inconnu jusqu'alors. Les frais d'aménagement préalable à la production d'une mine, engagés pour amener un nouveau gisement à l'étape de la production, sont également déductibles. Les frais d'exploration sont entièrement déductibles pour l'exercice au cours duquel ils ont été engagés. Dans le cadre d'un régime fiscal neutre, les frais d'exploration et les frais d'aménagement préalable à la production pour des activités couronnées de succès seraient normalement comptabilisés à l'actif et amortis sur la durée de vie de l'actif. Le budget de 2011 prévoyait que les frais engagés pour amener un nouveau gisement de sables bitumineux à l'étape de la production, auparavant traités comme des frais d'exploration au Canada, seraient progressivement traités comme des frais d'aménagement au Canada (c'est-à-dire qu'ils seraient déductibles au taux annuel moindre de 30 %). Cette transition devrait se faire entre 2013 et 2016. Les coûts estimatifs pour cette dépense fiscale n'étaient pas disponibles.
- **Frais d'aménagement au Canada pour des biens relatifs aux sables bitumineux*** — Les frais d'aménagement au Canada peuvent être déduits à un taux accéléré annuel de 30 %. Les coûts d'acquisition de biens relatifs aux sables bitumineux pouvaient être considérés comme des frais d'aménagement au Canada jusqu'au dépôt du budget de 2011. Ce taux était plus avantageux que le taux applicable à des dépenses semblables dans le secteur pétrolier et gazier traditionnel. Le budget de 2011 a annoncé que ce type de dépenses ne pourrait plus être considéré

comme des frais d'aménagement au Canada. Les coûts estimatifs pour cette dépense fiscale n'étaient pas disponibles.

- **Déductions pour actions accréditatives** — Les actions accréditatives constituent un abri fiscal qui est autorisé par l'État. En vertu de cette mesure, les sociétés peuvent transférer certaines déductions fiscales inutilisées à des investisseurs qui, en plus d'obtenir une participation au capital de la société émettrice, peuvent se prévaloir de déductions au titre des frais d'exploration au Canada et des frais d'aménagement au Canada (décrits aux puces précédentes). Les investisseurs sont généralement prêts à payer davantage pour ces actions en raison des déductions pour actions accréditatives auxquelles elles donnent droit. Les actions accréditatives constituent un mécanisme de financement utilisé surtout par des entreprises dont les recettes sont insuffisantes pour leur permettre d'utiliser immédiatement l'ensemble des déductions fiscales offertes. Les coûts estimatifs de cette dépense fiscale, y compris pour le secteur minier et celui des énergies propres, variaient entre 220 et 530 millions de dollars par année durant la période couverte par l'étude.
- **Reclassement des dépenses pour actions accréditatives** — Les petites entreprises du secteur pétrolier et gazier peuvent reclasser à titre de frais d'exploration au Canada (déductibles à 100 %) la première tranche de 1 million de dollars des frais d'aménagement au Canada (déductibles au taux de 30 %) auxquels elles ont renoncé en faveur d'actionnaires aux termes d'une convention d'émission d'actions accréditatives. Les coûts estimatifs de cette dépense fiscale étaient de 8 millions de dollars pour 2006-2007, mais cette mesure devait produire des revenus (dépenses négatives) compris entre 7 et 15 millions de dollars par année de 2007-2008 à 2010-2011.
- **Déductibilité des sommes versées dans une fiducie pour l'environnement admissible** — Les sociétés qui sont tenues de réserver des sommes dans une fiducie pour l'environnement de sorte que les montants nécessaires soient disponibles pour les activités de remise en état à la fin de travaux sont autorisées à déduire ces sommes à titre de dépenses au cours de l'année où elles ont été versées plutôt que pendant l'année où les frais de remise en état sont effectivement engagés. Les coûts estimatifs de cette dépense fiscale, y compris pour le secteur minier et celui des énergies propres, étaient de moins de 3 millions de dollars par année durant la période couverte par l'étude.

- **Déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux*** — Cette mesure incitative visait à améliorer les flux de trésorerie des projets d'exploitation de sables bitumineux, à permettre au Canada de faire concurrence à d'autres pays pour obtenir des investissements importants et à promouvoir la mise en valeur des sables bitumineux. Le budget de 2007 prévoyait la suppression progressive de cette déduction, sur quatre ans, à compter de 2011. Au moment du dépôt du budget de 2007, le coût prévu de cette dépense fiscale était de 300 millions de dollars par année, en moyenne, pour la période couverte par l'étude.
- **Déduction pour amortissement accéléré applicable au secteur minier** — Cette déduction s'apparente à la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux, décrite à la page précédente, mais elle n'a pas été supprimée pour le secteur minier, y compris les mines de charbon. Les coûts estimatifs pour cette dépense fiscale n'étaient pas disponibles.

4.84 Le ministère des Finances du Canada ne recueille pas les données dont il a besoin pour calculer la part des dépenses fiscales visant expressément le secteur des combustibles fossiles. Le Ministère a toutefois été en mesure de communiquer des estimations du coût cumulé de certaines des dépenses fiscales décrites précédemment relativement à un groupe de secteurs, dont les secteurs minier, pétrolier et gazier et celui des énergies propres. Selon les données établies par Statistique Canada, les combustibles fossiles comptent néanmoins pour la majeure partie des revenus générés par ce groupe de secteurs. La pièce 4.7 présente les coûts estimatifs de chacune des dépenses fiscales, lorsqu'ils étaient disponibles, pour la période visée par l'étude.

4.85 Limites associées aux estimations — Les estimations données à la pièce 4.7 présentent un certain nombre de limites. Certaines englobent le soutien accordé au secteur minier et à celui des énergies propres, en plus du soutien au secteur des combustibles fossiles. Lors de l'établissement du budget de 2007, le ministère des Finances du Canada a prévu le coût de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux. Ces estimations pour 2007 à 2011, présentées dans l'étude, n'ont pas été mises à jour depuis. En outre, le Ministère a estimé séparément le coût de chacune des dépenses fiscales, en prenant pour hypothèse que toutes les autres mesures fiscales restaient inchangées et sans tenir compte des interactions possibles entre ces mesures.

4.86 Autres analyses du ministère des Finances du Canada — Par le passé, le Ministère a mené des études portant expressément sur

les combustibles fossiles, qui contenaient des estimations des dépenses fiscales. En 2001, pour donner suite, entre autres, à l'étude du commissaire de 2000, le Ministère a défini un modèle pour calculer les dépenses fiscales au titre des projets de sables bitumineux. Au moyen de ce modèle, il a estimé que la valeur nette actualisée des dépenses fiscales pour les sociétés exploitant des sables bitumineux en Alberta totaliserait 816 millions de dollars de 1996 à 2010. Dans le budget de 2007, le Ministère a actualisé à 300 millions de dollars par an, pour la période allant de 2007 à 2011, l'estimation de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux.

Pièce 4.7 Dépenses fiscales fédérales pour les exercices 2006-2007 à 2010-2011*

Dépenses fiscales	Coût** (en millions de dollars)
Dépenses fiscales visant expressément les combustibles fossiles	
Déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets de sables bitumineux	1 500
Accord transitoire concernant le crédit d'impôt de l'Alberta au titre des redevances	2,5
Reclassement des dépenses pour actions accréditives	(33)***
Dépenses fiscales visant le secteur minier et le secteur des énergies propres	
Déductions pour actions accréditives	1 935
Épuisement gagné	70
Effet net de la déduction relative aux ressources	18
Déductibilité des sommes versées dans une fiducie pour l'environnement admissible	4
Dépenses fiscales pour lesquelles aucune donnée n'est disponible	
Déduction pour amortissement accéléré applicable au secteur minier	n.d.
Frais d'aménagement au Canada pour des biens relatifs aux sables bitumineux	n.d.
Frais d'exploration au Canada	n.d.

* Fondé sur les données les plus récentes du ministère des Finances du Canada. Le Ministère prévoit que les données pour l'exercice 2011-2012 seront disponibles au début de 2013.

** Le coût de chaque dépense fiscale a fait l'objet d'une estimation distincte, en présumant que toutes les autres dispositions fiscales demeuraient inchangées. Toutefois, bon nombre des dépenses fiscales interagissent les unes avec les autres, de sorte que l'incidence de la modification simultanée de plusieurs mesures fiscales ne peut en général être mesurée par l'addition des estimations relatives à chacune.

*** Une dépense fiscale est négative lorsqu'il y a un écart qui, par rapport au régime de référence, entraîne une augmentation des revenus du gouvernement.

Source : Ministère des Finances Canada, Dépenses fiscales et évaluations, données adaptées

4.87 Le ministère des Finances du Canada publie également des estimations annuelles du coût des dépenses fiscales. Le coût des déductions accélérées n'est toutefois pas compris dans ces estimations.

4.88 Nous avons remarqué que d'autres études récentes présentaient des estimations du coût des dépenses fiscales. Dans son *Inventaire estimatif du soutien budgétaire et des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles* publié en 2011, l'OCDE a estimé le coût des dépenses fiscales canadiennes affectées aux combustibles fossiles. Pour ce faire, l'OCDE a calculé au prorata les estimations pour l'industrie pétrolière, gazière et minière dans son ensemble en fonction de la part relative des divers secteurs dans le produit intérieur brut.

4.89 Même si le gouvernement fédéral accorde un soutien financier considérable aux combustibles fossiles au moyen de dépenses fiscales, la saisie et la disponibilité des données à ce sujet posent toujours problème. En effet, les données sur la valeur des dépenses fiscales visant le secteur des combustibles fossiles ne sont pas complètes. La seule méthode qui permet actuellement de déterminer le secteur industriel auquel appartient un contribuable est le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord. Ce système ne donne cependant pas le niveau de précision nécessaire pour recenser et ventiler les dépenses fiscales propres aux combustibles fossiles, et il ne permet pas non plus de tenir compte des contribuables qui mènent des activités dans plusieurs secteurs.

4.90 L'estimation du montant des déductions pour amortissement accéléré pose d'autres difficultés, qui découlent de la diversité des méthodes appliquées pour définir le régime fiscal de référence et mesurer les écarts connexes. Le ministère des Finances du Canada ne connaît aucune méthode pratique systématique qui lui permettrait d'obtenir des estimations avec un degré raisonnable de qualité ou d'exactitude.

Questions que devraient se poser les parlementaires au sujet du soutien aux combustibles fossiles

4.91 Lors de l'adoption des budgets et des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le Parlement veille à garantir que les programmes permettent d'atteindre les objectifs stratégiques établis par le gouvernement. La présente étude donne aux parlementaires de l'information sur les diverses formes du soutien accordé par le gouvernement au secteur des combustibles fossiles.

4.92 À la lumière de notre analyse, nous avons cerné plusieurs questions que pourraient poser les parlementaires lorsqu'ils demandent aux ministères et aux organismes publics de rendre des comptes sur le soutien accordé aux combustibles fossiles.

- Qui est principalement responsable, au sein du gouvernement fédéral, du suivi et de la communication des progrès réalisés par le Canada en vue de donner suite à l'engagement pris par les pays du G20 de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles?
- Quelles mesures ont été prises par le gouvernement pour veiller à ce que le soutien au secteur des combustibles fossiles n'aille pas à l'encontre des objectifs stratégiques relatifs à l'environnement et au développement durable ou n'entrave pas leur réalisation?
- Comment le gouvernement s'emploie-t-il à assurer la cohérence entre les facteurs économiques, sociaux et environnementaux en vue de favoriser le développement durable?

4.93 Pour ce qui est du soutien accordé au moyen de mesures fiscales, les députés voudront peut-être se pencher sur les questions suivantes :

- Quelles sont les répercussions financières des diverses dépenses fiscales visant le secteur des combustibles fossiles?
- Quels sont les objectifs stratégiques visés grâce aux diverses dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles? Ces dépenses sont-elles toujours pertinentes? Atteignent-elles leurs objectifs? Comment mesure-t-on leur efficacité?
- Y a-t-il moyen de surmonter les problèmes causés par les limites associées aux données et aux méthodes, qui empêchent le gouvernement d'estimer le coût de certaines dépenses fiscales?

Conclusion

4.94 Le gouvernement fédéral accorde un soutien au secteur des combustibles fossiles en engageant des dépenses directes de fonds publics ainsi que des dépenses fiscales, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Dans le cadre de la présente étude, nous avons tenté d'obtenir des données financières sur les coûts et les décaissements associés aux divers programmes et activités qui appuient le secteur des combustibles fossiles.

4.95 L'étude menée en 2000 par le commissaire à l'environnement et au développement durable avait permis de constater que sur 30 ans – soit de 1970 à 1999 – les dépenses directes fédérales en faveur de la production énergétique au Canada à partir de combustibles fossiles avaient atteint 40,4 milliards de dollars.

4.96 Dépenses directes — À partir des données transmises par les ministères et organismes publics, nous avons déterminé que le gouvernement fédéral avait appuyé le secteur des combustibles fossiles grâce à des dépenses directes de 508 millions de dollars sur cinq ans, soit de 2007-2008 à 2011-2012. Les dépenses directes recensées visaient surtout la recherche-développement. Plus de la moitié d'entre elles portaient sur les technologies propres.

4.97 Ces données ne peuvent pas être facilement comparées à celles de l'étude menée en 2000, car les périodes à l'étude sont différentes. Cependant, si le niveau des dépenses établi au cours de la présente étude restait constant sur 30 ans, les dépenses directes atteindraient environ 3 milliards de dollars.

4.98 Dépenses fiscales — Le coût estimatif des dépenses fiscales affectées exclusivement au secteur des combustibles fossiles a atteint 1,47 milliard de dollars de 2006-2007 à 2010-2011. Pour certaines dépenses fiscales, le ministère des Finances du Canada n'a pu estimer que le coût associé à un groupe de secteurs, qui comprend notamment les mines, le pétrole et le gaz ainsi que les énergies propres. Les combustibles fossiles comptent toutefois pour la majeure partie des revenus au sein de ce groupe. Le coût de ces dépenses fiscales pour le groupe de secteurs a atteint un montant supplémentaire de 2 milliards de dollars pour les exercices 2006-2007 à 2010-2011. Ce montant ne comprend pas certaines dépenses fiscales, comme les frais d'exploration au Canada, pour lesquelles le ministère des Finances du Canada ne dispose actuellement pas des renseignements ou des méthodes nécessaires pour établir une estimation.

Sources*

Agence internationale de l'énergie, Organisation des pays exportateurs de pétrole, Organisation de coopération et de développement économiques et Banque mondiale, *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*, rapport conjoint préparé pour le sommet du G20 de 2010 à Toronto (Canada), 26-27 juin 2010.

http://opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPECIEA_OECDWB_Joint_Report.pdf

Bureau du vérificateur général du Canada, *Répertoire des pétitions*, pétitions 58 et 147.
www.oag-bvg.gc.ca

Coopération économique de la zone Asie-Pacifique (APEC), *St. Petersburg Declaration—Energy Security: Challenges and Strategic Choices*, 2012 APEC Energy Ministerial Meeting.
www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Energy/2012_energy.aspx

G20, Sommet de Pittsburgh, *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement*, 24-25 septembre 2009.
www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0925-fr.pdf

G20, *Annex—G20 Initiative on Rationalizing and Phasing Out Inefficient Fossil Fuel Subsidies: Implementation Strategies & Timetables*, Sommet du G20 de 2010 à Toronto, Canada, 26-27 juin 2010, p. 13.
www.eenews.net/assets/2010/06/28/document_cw_03.pdf

Lee, Frank, *OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies: OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Industry*, Paris, 7-8 novembre 2002.
www.oecd.org/site/agrehs/35215663.pdf

McKenzie, Kenneth J. et Jack Minz, *The Myths and Facts of Fossil Fuel Subsidies: A critique of Existing Studies*, University of Calgary School of Public Policy (SPP) Research Paper No. 11-14, octobre 2011.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1940535

Ministère des Finances Canada, *Dépenses fiscales et évaluations 2010*.
www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2010/taxexp10-fra.asp

Organisation de coopération et de développement économiques, *Inventaire estimatif du soutien budgétaire et des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles*.
www.oecd-ilibrary.org/environment/inventory-of-estimated-budgetary-support-and-tax-expenditures-for-fossil-fuels_9789264128736-en (en anglais seulement) [non accessible au public – exige un mot de passe]

Organisation de coopération et de développement économiques, Secrétariat, *Measuring Support to Energy—Version 1.0: Background paper to the joint report by IEA, OPEC, OECD and The World Bank on “Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative”*, mai 2010.
www.oecd.org/env/45339216.pdf

*Étant donné que la plupart des citations utilisées dans la version anglaise du chapitre proviennent de documents non offerts en français, il n'y a pas de notes dans la version française. Les sources des citations sont énumérées ci-dessus.

À propos de l'étude

Objectifs

L'objectif principal de la présente étude est de dresser un inventaire des mesures de soutien fédérales qui sont offertes au secteur de la production des combustibles fossiles.

L'étude s'articule autour de trois sous-objectifs :

- recenser les instruments stratégiques qui offrent un soutien au secteur;
- recenser les activités et programmes fédéraux qui appuient ces instruments stratégiques;
- déterminer le niveau de soutien financier qui est offert au secteur des combustibles fossiles par les programmes et activités recensés.

Comme il s'agit d'une étude, non d'un audit, aucun critère n'a été défini. Une étude diffère d'un audit du fait qu'elle est plus descriptive et exploratoire et qu'elle ne renferme aucune observation ou recommandation visant directement les entités.

Étendue et méthode

La présente étude est axée sur le soutien fédéral au secteur canadien des combustibles fossiles. Pour la réaliser, nous n'avons pas retenu de définition particulière du terme « subvention », ni de méthode donnée pour calculer l'aide accordée. Nous avons plutôt dressé l'inventaire des dépenses directes et des dépenses fiscales, sans appliquer le principe de spécificité.

Le secteur des combustibles fossiles englobe les entreprises qui exploitent des gisements de pétrole, de gaz et de charbon à partir de sources à la fois traditionnelles et non traditionnelles (sables bitumineux et gaz de schiste). Nos travaux ont visé le soutien fédéral accordé à toutes les étapes de la production des combustibles fossiles jusqu'à la livraison du produit fini au consommateur, à savoir l'exploration, l'extraction, le transport et la valorisation ou le raffinage. En plus des exploitants, nous avons inclus dans notre étude les secteurs amont et intermédiaire, ainsi que certains fournisseurs de services du secteur aval.

Nous avons exclu les activités relatives à la consommation des combustibles fossiles, y compris la production d'électricité, le secteur des transports et les activités manufacturières grandes consommatrices d'énergie.

Nous n'avons pas évalué l'incidence que pourraient avoir les programmes et activités sur les émissions de gaz à effet de serre, ni mesuré l'efficacité et l'efficience des programmes et activités recensés. De surcroît, notre étude était axée sur les coûts pour le gouvernement des programmes et activités, non sur les avantages que ceux-ci apportent à l'industrie.

Nous avons examiné les programmes offerts au secteur par les dix entités suivantes :

- Ressources naturelles Canada;
- Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada;
- Conseil national de recherches Canada;

- Agence de promotion économique du Canada atlantique;
- Industrie Canada;
- Technologies du développement durable Canada;
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada;
- Agence canadienne de développement international;
- Affaires étrangères et Commerce international Canada;
- Ministère des Finances Canada.

Nos travaux préliminaires nous avaient permis de conclure que c'était principalement ces entités fédérales qui accordaient un soutien au secteur des combustibles fossiles. Nous avons mené des entretiens avec des fonctionnaires de ces entités et obtenu des documents décrivant leurs programmes ainsi que des données financières connexes.

Nous avons fait parvenir un questionnaire à toutes les entités susmentionnées. À partir des réponses fournies, nous avons dressé un inventaire des programmes en vigueur qui étaient offerts au secteur des combustibles fossiles.

Dans le cadre de la présente étude, un groupe d'experts connaissant bien le secteur des combustibles fossiles a formulé à notre intention des avis et des commentaires précieux.

Période visée par l'étude

L'étude porte sur les programmes fédéraux ayant accordé un soutien au secteur des combustibles fossiles au cours des exercices 2006-2007 à 2011-2012.

Les travaux dont il est question dans la présente étude ont été terminés le 28 août 2012.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : Bruce Sloan

Première directrice : Marianne Avarello

Directeur : James Reinhart

Catherine Johns

Liohn Donenfeld-Sherer

Sylvie Marchand

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).