



LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE ET L'AGRICULTURE : LES RECETTES AUXQUELLES RENONCE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU TITRE DE CERTAINES DISPOSITIONS FISCALES



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

La sénatrice Rosa Galvez a demandé au DPB d'évaluer le coût de dispositions fiscales portant sur l'exploitation des combustibles fossiles, notamment la déduction pour les dépenses liées aux ressources et les mesures visant à encourager l'investissement dans les immobilisations de gaz naturel liquéfié (GNL). Elle a aussi demandé une estimation des recettes cédées au titre de l'exonération de l'activité agricole de la taxe sur le carbone. Le présent rapport fournit une estimation des répercussions des éléments demandés sur les recettes.

Analystes principaux :

Philip Bagnoli, conseiller-analyste

Tim Scholz, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir

Nancy Beauchamp, Marie-Eve Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont aidé à préparer le rapport en vue de sa publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	3
1. Dispositions de l'impôt fédéral liées au secteur des combustibles fossiles	5
1.1. Dispositions de l'impôt sur le revenu	5
1.2. Exonération de l'activité agricole de la taxe sur le carbone	9
2. Répercussions sur les recettes	14
2.1. Dispositions de l'impôt sur le revenu	14
2.2. Valeur de l'exonération de l'activité agricole de la taxe fédérale sur le carbone	17
Références	18
Notes	20

Résumé

Le présent rapport se penche sur quelques politiques susceptibles d'influer sur les émissions de gaz à effet de serre en réponse aux questions posées par la sénatrice Rosa Galvez. Ces politiques concernent le coût de certaines dispositions fiscales portant sur l'exploitation des combustibles fossiles, notamment la déduction accordée pour les dépenses liées aux ressources et les mesures visant à encourager l'investissement dans les immobilisations de GNL. La sénatrice Galvez a aussi demandé une estimation des recettes cédées au titre de l'exonération des combustibles utilisés dans les machines et l'équipement agricoles de la taxe sur le carbone.

Le tableau 1 du résumé fournit une estimation des répercussions sur les recettes du gouvernement fédéral des dispositions fiscales visées qui ont été appliquées aux sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière de 2015 à 2019. Ce sont les frais d'aménagement au Canada qui ont le plus d'effet sur les recettes annuelles. Les répercussions des frais d'exploration et des actions accréditives sur les recettes devraient diminuer à l'avenir en raison des restrictions instaurées dans le budget de 2017. Ces estimations ne tiennent pas compte des possibles interactions avec les autres mesures fiscales fédérales et provinciales, les régimes de redevances et le traitement comptable de tels frais.

Tableau 1 du résumé

Répercussions de certaines dispositions de l'impôt sur le revenu s'appliquant aux sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière sur les recettes du gouvernement fédéral

<i>En millions de dollars</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Frais d'exploration au Canada	159	31	332	111	71
Frais d'aménagement au Canada	1 257	872	1 011	1 245	1 769
Frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz	343	396	367	450	491
Frais d'exploration et d'aménagement étrangers	65	15	22	20	38
Actions accréditives	34	29	25	34	6
Total des déductions liées aux ressources	1 858	1 342	1 757	1 860	2 375
DAA pour les immobilisations de GNL	2	9	11	10	8

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Note : Compte tenu de l'instabilité de telles dispositions d'une année à l'autre, le DPB fournit des estimations pour les cinq dernières années pour lesquelles des données sur l'impôt des sociétés sont disponibles.

Le secteur de l'énergie et l'agriculture : les recettes auxquelles renonce le gouvernement fédéral au titre de certaines dispositions fiscales

Par ailleurs, c'est en 2019 que l'activité agricole a commencé à être exonérée de la taxe sur le carbone, qui s'établissait alors à 20 \$ la tonne d'équivalent en dioxyde de carbone et qui devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2030. La taxe s'élèvera à 50 \$ en 2022, puis à 170 \$ en 2030. Cela signifie donc que l'essentiel des recettes cédées au titre de la politique est à venir (tableau 2 du résumé).

Les combustibles utilisés dans les machines et l'équipement représentent près de 80 % des combustibles utilisés en agriculture (les 20 % restants sont utilisés pour le chauffage, surtout celui des bâtiments, et les cultures). De plus, puisque la taxe fédérale sur le carbone ne s'applique pas dans toutes les provinces, on ne tient compte que de 80 % (environ) des combustibles utilisés dans les machines et l'équipement pour en déterminer les répercussions sur les recettes fédérales.

Tableau 2 du résumé

Recettes cédées estimées au titre de l'exonération de l'activité agricole de la taxe sur le carbone

<i>En millions de dollars</i>	2019	2022	2030
	179	447	1 517

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Exclut les exploitations agricoles dont les revenus bruts étaient inférieurs à 10 000 \$ en 2019. Les émissions augmentent selon les prévisions d'ECCE (2020). Pour le calcul des moyennes, le nombre d'exploitations agricoles demeure inchangé par rapport à 2019¹.

Les estimations présentées dans le tableau 2 du résumé ne tiennent pas compte de la réaction comportementale des agriculteurs à l'augmentation de la taxe sur le carbone. La diminution des recettes devrait suivre le rythme de la réduction des émissions, de sorte que les recettes cédées baisseront aussi. L'ampleur de la possible réaction des agriculteurs ressort des estimations selon lesquelles, dans le reste de l'économie, une taxe sur le carbone de 170 \$ la tonne devrait permettre l'atteinte d'une grande partie de la réduction des émissions de 35 % par rapport aux niveaux de 2005².

Par ailleurs, l'interprétation de ces résultats appelle une certaine prudence. Les secteurs industriels énergivores du reste de l'économie qui sont exposés aux marchés internationaux ont été soumis au Système de tarification fondé sur le rendement afin d'éviter l'érosion de leur compétitivité. De futures mesures similaires pour l'agriculture réduiraient les recettes cédées.

1. Dispositions de l'impôt fédéral liées au secteur des combustibles fossiles

1.1. Dispositions de l'impôt sur le revenu

La *Loi de l'impôt sur le revenu* contient plusieurs dispositions propres au secteur des ressources. Les plus importantes sont les déductions spéciales accordées pour les coûts liés à la prospection, à l'acquisition et à l'exploitation d'avoires miniers.

Tedds (2017) donne un aperçu historique du traitement fiscal des dépenses liées aux ressources au Canada³. Après la Deuxième Guerre mondiale, on a commencé à pouvoir déduire du revenu (au lieu du capital⁴) les dépenses liées à l'exploration et à l'exploitation des avoires miniers; dans les années 1970, ces dépenses ont été divisées en différentes catégories et déductions (Tedds, 2017). Plus récemment, le budget de 2017 a réduit la déduction accordée pour les frais de forage liés aux activités pétrolières et gazières⁵.

Les plus importantes dispositions fiscales, en valeur nominale, s'appliquant aux sociétés menant des activités pétrolières, gazières et charbonnières se trouvent à l'annexe 12 de la déclaration T2. Elles permettent à ces sociétés de déduire les frais suivants liés aux ressources de leur revenu net aux fins de l'impôt :

- les **frais d'exploration au Canada** (FEC), qui sont les dépenses engagées par le contribuable en vue de déterminer l'existence, la localisation, l'étendue ou la qualité d'une ressource minérale ou d'un gisement de pétrole ou de gaz naturel au Canada. Le contribuable peut, au cours d'une année d'imposition donnée, déduire la totalité de son compte de FEC en fin d'année;
- les **frais d'aménagement au Canada** (FAC), qui sont les dépenses engagées pour acquérir et amener au stade de production un avoir minier. Le contribuable peut, au cours d'une année d'imposition donnée, déduire jusqu'à 30 % de son compte de FAC en fin d'année;
- les **frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz** (FBCPG), qui incluent les coûts d'acquisition d'un bien relatif au pétrole et au gaz. Le contribuable peut, au cours d'une année

d'imposition donnée, déduire jusqu'à 10 % de son compte de FBCPG en fin d'année;

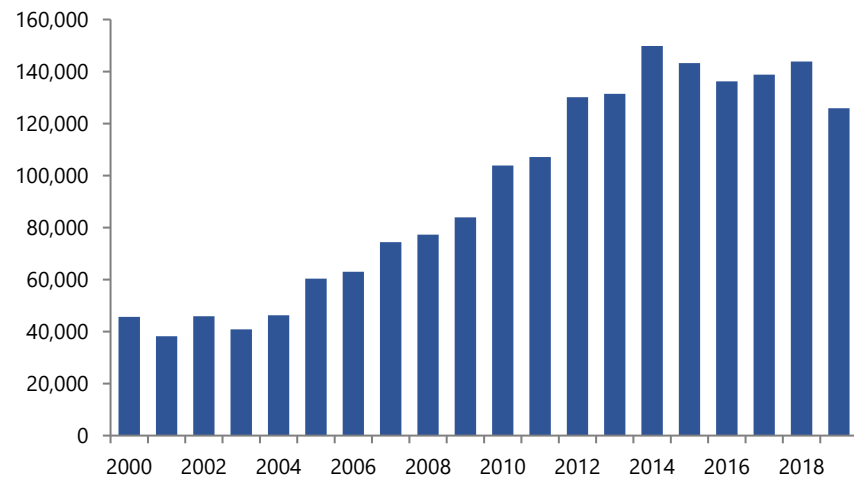
- les **frais d'exploration et d'aménagement étrangers** (FEAE), qui incluent les dépenses liées au forage, à l'exploration, à la prospection, à l'arpentage et à l'acquisition d'un avoir minier étranger. Cette déduction est nettement moins élevée, en valeur nominale, que les autres déductions relatives aux ressources. Le taux de déduction est déterminé au cas par cas⁶.

La croissance annuelle des comptes des dépenses totales cumulatives liées aux ressources a diminué depuis 2014, mais demeure à des niveaux historiquement élevés (figure 1-1). Les sociétés de l'industrie pétrolière et gazière ont vu leurs profits diminuer en raison de divers facteurs⁷ depuis 2014 et ont donc eu moins d'occasions de mettre à profit leurs comptes de dépenses pour réduire leur revenu imposable. En outre, les sociétés pétrolières, gazières et charbonnières ont réduit leurs activités d'exploration et d'exploitation depuis 2014; en effet, les nouvelles dépenses annuelles s'élevaient en moyenne à 21 milliards de dollars de 2015 à 2019, par rapport à 31 milliards de dollars de 2005 à 2014 (figure 1-2).

Figure 1-1

Comptes des dépenses cumulatives liées aux ressources des sociétés pétrolières, gazières et charbonnières

En millions de dollars

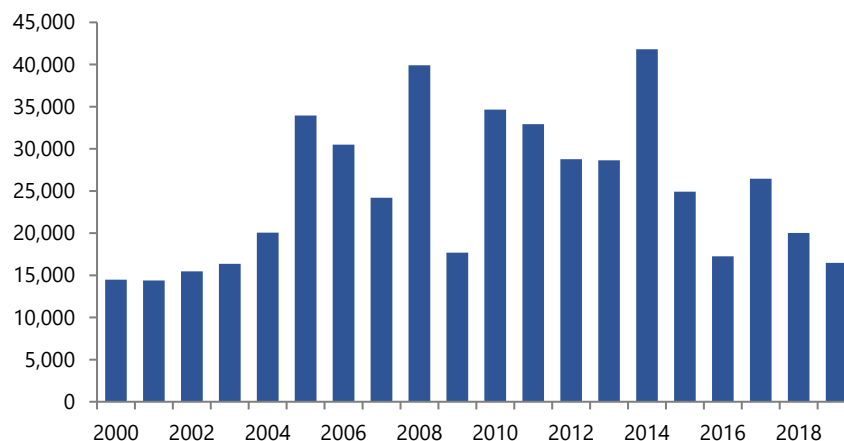


Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Note : Les valeurs correspondent au compte de dépenses totales de FEC, de FAC et de FBCPG à la fin de l'année.

Figure 1-2 Dépenses annuelles liées aux ressources des sociétés pétrolières, gazières et charbonnières

En millions de dollars



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

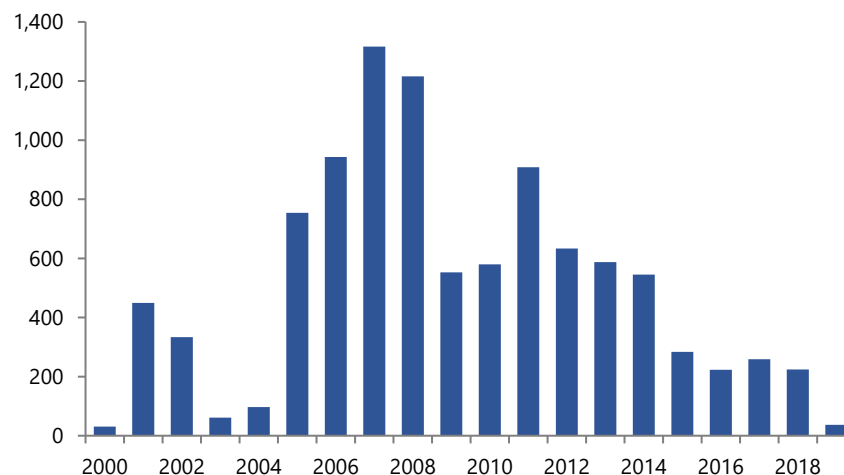
Les sociétés tirent des avantages fiscaux des dépenses liées aux ressources à l'aide de deux mécanismes :

- le report indéfini, aux fins de l'impôt, des dépenses non utilisées dans le compte d'une société. Les sociétés en tirent un avantage fiscal à long terme, puisque les pertes peuvent habituellement être reportées pendant 20 ans;
- la renonciation aux actionnaires d'une société des dépenses des comptes de FEC et de FAC au moyen d'une convention d'émission d'actions accréditives⁸. Les investisseurs en tirent un avantage fiscal, car ils peuvent utiliser les dépenses transférées pour réduire leur revenu imposable. Ainsi, les actions accréditives se négocient à des prix élevés et fournissent une source de capital-risque utile aux sociétés qui ne sont pas encore rentables.

La valeur des frais d'exploration et d'aménagement ayant fait l'objet d'une renonciation aux investisseurs par les sociétés pétrolières, gazières et charbonnières au moyen de conventions d'émission d'actions accréditives a diminué considérablement au cours des 15 dernières années (figure 1-3). Cette diminution s'explique en partie par la baisse des niveaux d'investissement dans le secteur (comme le montre la figure 1-2), ainsi que par les mesures stratégiques prises pour limiter l'accès au mécanisme des actions accréditives pour les activités liées aux combustibles fossiles⁹.

Figure 1-3 Dépenses ayant fait l'objet d'une renonciation par les sociétés pétrolières, gazières et charbonnières au moyen de conventions d'émission d'actions accréditées

En millions de dollars



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Dans le présent rapport, nous n'évaluons pas l'efficacité ou l'équité du traitement fiscal des dépenses mentionnées ci-dessus par rapport à d'autres dispositions de l'impôt sur le revenu. Tedds (2017) présente les pour et les contres, sur les plans historique, économique et stratégique, du traitement fiscal actuel et établit la nécessité de ces dispositions compte tenu des importants changements apportés au régime d'imposition des sociétés depuis leur entrée en vigueur.

En 2015, le gouvernement fédéral a accordé une déduction pour amortissement accéléré (DAA) à certains biens qui sont acquis pour utilisation dans des installations de liquéfaction du gaz naturel. Les biens amortissables admissibles de la catégorie 47 bénéficiaient d'un taux de déduction pour amortissement (DPA) de 8 %, auquel s'ajoutait une déduction supplémentaire de 22 % pour les activités de liquéfaction admissibles. Les bâtiments non résidentiels situés dans une installation de liquéfaction de gaz naturel donnaient quant à eux droit à un taux de DPA de 6 %, auquel s'ajoutait une déduction de 4 % au titre de la DAA de la catégorie 1¹⁰.

Mckenzie et Mintz (2011) comparent le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement dans le secteur des combustibles fossiles avec celui d'autres secteurs au Canada. Ils soutiennent que l'analyse des dépenses fiscales a une portée trop restreinte pour que l'on puisse comprendre les liens entre l'imposition, les redevances et les autres mesures de soutien financier, ainsi que les rentes économiques¹¹.

1.2. Exonération de l'activité agricole de la taxe sur le carbone

Les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'activité agricole au Canada représentaient 10 % (73 Mt) de toutes les émissions en 2019, selon le Rapport d'inventaire national de 2021. Seule une partie de ces émissions (13.6 Mt) étaient produites par les combustibles fossiles, et de celles-ci, 10 Mt provenaient des machines et de l'équipement, tandis que les 3.6 Mt restantes servaient au chauffage des bâtiments et au séchage des cultures (pour la plupart, à l'exclusion des serres, 0.5 Mt). Les autres émissions ne provenant pas des combustibles fossiles consistaient principalement en des émissions de méthane produit par le bétail et d'oxyde nitreux produit par les cultures.

Le mécanisme de tarification prévu dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques¹² régit les émissions provenant des combustibles fossiles. Il peut donc s'appliquer aux 13.6 Mt d'émissions provenant des combustibles utilisés dans l'agriculture. Toutefois, compte tenu du fait que le secteur agricole canadien évolue dans un marché mondial où les prix échappent au contrôle des agriculteurs et des pays, des dispositions ont été prises pour les émissions provenant des machines et de l'équipement, ainsi que des serres : elles sont totalement ou partiellement exonérées de tarification. Or, les 3.1 mégatonnes servant au chauffage ne le sont pas. Puisque les besoins en chauffage sont concentrés dans certaines régions et dans certaines activités agricoles, les coûts ne sont donc pas répartis également¹³.

En somme, le gouvernement fédéral, en prévoyant une exonération pour l'agriculture, protège une petite, mais importante, source d'émissions. Aussi, puisque les provinces ne fixent pas de prix pour les émissions provenant de l'agriculture et que les émissions directes non liées aux carburants ne sont pas encore traitées, près de 10 % des émissions totales du Canada sont en grande partie exonérées de toute tarification.

Dans la présente section, nous tentons de déterminer quels sont les combustibles utilisés dans les machines et l'équipement des exploitations agricoles dans les régions où l'on perçoit la taxe fédérale sur le carbone. Cet exercice s'avère nécessaire pour estimer les recettes cédées au titre de l'exonération. Les données provenant du tableau Disponibilité et écoulement d'énergie primaire et secondaire de Statistique Canada font une distinction entre l'essence et le diesel et les combustibles de chauffage (gaz naturel, propane, etc.). Idéalement, les données administratives permettraient d'isoler les combustibles exonérés livrés à chaque exploitation agricole. Malheureusement, aucun organisme fédéral ne recueille de telles données. Nos résultats sont donc approximatifs. Par exemple, une partie de l'essence

utilisée par les agriculteurs est actuellement imposée, de sorte que les recettes ne seraient pas affectées si la taxe était supprimée.

En outre, l'agriculture n'est pas un secteur homogène; par exemple, en 2019, 81 % des revenus agricoles avaient été générés par seulement 18 % de ces exploitations, chacune affichant des revenus annuels supérieurs à 500 000 \$. En fait, la moitié de toutes les exploitations agricoles perdait de l'argent ou était à peine rentable (colonne 4 du tableau 1-1)¹⁴.

Tableau 1-1 Recettes brutes et revenus des exploitations agricoles (2019)

<i>Recettes brutes</i>	Nombre d'exploitations déclarantes	Pourcentage des recettes agricoles brutes totales	Revenu net d'exploitation*
Moins de 10 000 \$	27 565	0,2 %	s.o.
De 10 000 à 24 999 \$	25 565	0,5 %	-3 354 \$
De 25 000 à 49 999 \$	22 755	1,1 %	1 045 \$
De 50 000 à 99 999 \$	23 720	2,2 %	9 343 \$
De 100 000 à 249 999 \$	28 540	6,0 %	31 226 \$
De 250 000 à 499 999 \$	19 640	9,1 %	75 186 \$
De 500 000 à 999 999 \$	16 865	15,4 %	153 465 \$
De 1 000 000 à 1 999 999 \$	9 725	17,5 %	306 261 \$
Plus de 2 000 000 \$	6 465	48,0 %	931 443 \$

Source : Statistique Canada, Tableau 32-10-0136-01, Revenus et dépenses d'exploitation des fermes. Comprend des données adaptées de Statistique Canada, Revenus et dépenses d'exploitation agricole, 2016 et 2019, 2021-11-18. Cela ne constitue pas une approbation de ce produit par Statistique Canada.

Note *: Pour les recettes brutes de 10 000 \$ à 24 999 \$, seules les fermes non constituées en société sont incluses. Les données limitées consultées par le DPB suggèrent que l'inclusion des fermes constituées en société réduirait le revenu net d'exploitation dans cette catégorie.

En revanche, les exploitations agricoles générant de faibles recettes brutes sont généralement celles qui utilisent le moins de combustibles, même si le combustible utilisé par dollar de recette brute est plus élevé.

Par ailleurs, il existe des solutions stratégiques pour atténuer les répercussions de la suppression de l'exemption, en particulier pour les petites exploitations agricoles, tout en les encourageant à réduire leurs émissions. La politique en vigueur dans d'autres filières industrielles – le Système de tarification fondé sur le rendement (STFR) – peut servir d'exemple. Ce dernier a été conçu pour offrir une incitation et un allègement aux entreprises vulnérables aux forces du marché international¹⁵.

Combustibles utilisés en agriculture

Les émissions de GES produites par les combustibles utilisés en agriculture proviennent principalement de l'essence et du diesel servant à faire fonctionner les machines et l'équipement (tableau 1-2).

Tableau 1-2 Combustibles utilisés en agriculture (2019)

<i>Type de combustible</i>	Consommation	Émissions (Mt)
	Gigalitres	
Gaz naturel	1 109	2,17
	Mégalitres	
Kérosène et pétrole de chauffage	16	0,04
Mazout léger	73	0,19
Mazout lourd	189	0,60
Liquides de gaz naturel des usines de gaz (LGN)	413	0,69
Essence à moteur	1 478	3,27
Carburant diesel	3 992	10,71

Sources : Statistique Canada, Tableau 25-10-0030-01, Disponibilité et écoulement d'énergie primaire et secondaire, Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Toutes les exploitations agricoles, dans toutes les régions. Comprend aussi la chasse et le piégeage – près de 20 % du total. Tous les combustibles livrés aux Premières Nations sont exonérés de la taxe sur le carbone.

Pour déterminer quelles parties du secteur agricole seraient les plus touchées par la suppression de l'exemption, nous comparons les dépenses en combustible par dollar de revenu généré pour chaque sous-secteur (tableau 1-3). Les cultures agricoles sont à plus forte intensité de combustibles fossiles que l'élevage; certaines d'entre elles ont besoin de près de 6 % de leurs revenus pour payer le combustible qu'elles consomment (le séchage des cultures en vue de leur entreposage est un facteur important à prendre en considération).

Tableau 1-3 Dépenses en combustible par rapport au revenu (%), 2019

Cultures agricoles	5,0 %
Culture en serre, en pépinière et floriculture	2,2 %
Fruits et noix	2,8 %
Autres légumes (sauf la pomme de terre) et melons	3,1 %
Pommes de terre	3,8 %
Plantes oléagineuses et céréales	5,7 %
Autres	5,9 %
Élevage	2,7 %
Volaille et œufs	1,3 %
Porcs	1,8 %
Bovins laitiers et production laitière	2,9 %
Bovins de boucherie, y compris les parcs d'engraissement	3,2 %
Autres	4,8 %
Tous les types d'exploitations agricoles	3,9 %

Source : Statistique Canada, Tableau 32-10-0136-01, Revenus et dépenses d'exploitation des fermes.

Note : Le tableau n'inclut pas les exploitations agricoles dont les revenus sont inférieurs à 10 000 \$ par année.

Taxe sur le carbone

Le filet de sécurité fédéral était fixé à 20 \$ la tonne au départ, en 2019, et il augmentera jusqu'à ce qu'il atteigne 50 \$ en 2022. Par la suite, il augmentera de 15 \$ par année jusqu'à concurrence de 170 \$ en 2030. Pour mettre les choses en perspective, l'application de ces prix du carbone sur tous les combustibles fossiles qui devraient être utilisés en agriculture (selon ECCC, 2020) permettrait hypothétiquement de générer des revenus de 0,7 milliard de dollars en 2022, et ces revenus augmenteraient considérablement jusqu'en 2030. Toutefois, pour déterminer l'incidence financière de la hausse des prix du carbone, il faut tenir compte de l'utilisation particulière des combustibles fossiles dans diverses activités agricoles et de la possibilité d'utiliser d'autres formes d'énergie au fil du temps.

Pour en savoir plus, il suffit d'examiner les achats de diesel et d'essence par les exploitations agricoles pour déterminer lesquelles contribueraient le plus aux recettes tirées de la taxe (tableau 1-4). Voilà qui explique en partie l'hétérogénéité entre les exploitations et qui permet de distinguer les petites exploitations des grandes exploitations, qui dominant de plus en plus le secteur.

Tableau 1-4 Taxe sur le carbone moyenne hypothétique par exploitation (2022)

<i>Recettes brutes</i>	Taxe sur le carbone de 50 \$	
	Cultures	Élevage
Moins de 10 000 \$	s.o.	s.o.
De 10 000 à 24 999 \$	323 \$	425 \$
De 25 000 à 49 999 \$	505 \$	697 \$
De 50 000 à 99 999 \$	817 \$	1 080 \$
De 100 000 à 249 999 \$	1 595 \$	1 776 \$
De 250 000 à 499 999 \$	3 324 \$	2 557 \$
De 500 000 à 999 999 \$	5 856 \$	3 348 \$
De 1 000 000 à 1 999 999 \$	10 452 \$	4 857 \$
Plus de 2 000 000 \$	24 956 \$	15 974 \$
<i>Moyenne</i>	3 305 \$	2 424 \$

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Ces résultats reposent sur les achats d'essence et de diesel par les exploitations agricoles de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le tableau présente une situation hypothétique, car les taxes sur ces combustibles ne sont prévues ni dans la politique actuelle ni dans la politique proposée. Pour chaque catégorie de recettes brutes, la composition des combustibles de chauffage et des carburants est censée être similaire, ce qui fausse cette approximation dans la mesure où elle varie systématiquement en fonction de la taille de l'exploitation agricole. Étant donné que l'on prévoit peu de changements dans l'utilisation des combustibles à la ferme pour 2022, seule l'ampleur de la taxe change dans la projection. Le manque de données a empêché une estimation pour les plus petits exploitants agricoles. Il existe un certain recoupement entre les deux catégories puisqu'en 2016, environ 16 % des cultures (en valeur) ont été produites par des éleveurs pour l'alimentation à la ferme.

Même les grandes catégories de cultures et d'élevage se caractérisent par une forte hétérogénéité. Ainsi, dans les grandes exploitations agricoles, le niveau d'émissions dépend de la nature des produits agricoles. Par exemple, pour entreposer le maïs, il faut réduire sa teneur en eau de 35 à 25 % en le faisant chauffer et sécher, ce qui génère des émissions si l'on utilise des combustibles fossiles.

Là encore, ce calcul est utile pour montrer la valeur de l'exonération pour les activités agricoles (et, combiné au tableau 1-3, pour les exploitations agricoles offrant divers produits). Il souligne aussi que les répercussions dépendent de la taille de l'exploitation agricole. Dans la prochaine section, nous examinons les recettes cédées par le gouvernement au titre de cette exonération de la taxe.

2. Répercussions sur les recettes

Nous évaluons les répercussions des dispositions de l'impôt sur le revenu portant sur l'exploitation des combustibles fossiles et des exonérations de la taxe fédérale sur le carbone sur les recettes du gouvernement fédéral.

2.1. Dispositions de l'impôt sur le revenu

Le DPB évalue les répercussions des dispositions de l'impôt sur le revenu portant sur l'exploitation des combustibles fossiles sur les recettes du gouvernement fédéral à l'aide des données administratives de l'impôt sur le revenu des sociétés (déclarations T2)¹⁶. Nous cernons les sociétés qui mènent des activités pétrolières, gazières et charbonnières au moyen du code du SCIAN à six chiffres qu'obtient Statistique Canada à partir de la classification autodéclarée des industries dans leur déclaration T2. Nous utilisons les données sur l'impôt des sociétés (déclarations T2) jusqu'à l'année d'imposition 2019, soit la série de déclarations complètes la plus récente.

Nous regroupons ensuite les dépenses liées aux ressources que les sociétés pétrolières, gazières et charbonnières imposables ont déduites de leur revenu net. Nous ajoutons ces dépenses au revenu imposable et faisons une simulation de notre modèle de l'impôt des sociétés (déclarations T2) pour évaluer les changements dans les recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Le tableau 2-1 fournit une estimation des répercussions sur les recettes des déductions liées aux ressources accordées aux sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière de 2015 à 2019. Ce sont les frais d'aménagement et les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz qui ont le plus d'effets sur les recettes.

Tableau 2-1 Répercussions sur les recettes des déductions liées aux ressources applicables au revenu net des sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière

<i>En millions de dollars</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Frais d'exploration au Canada	159	31	332	111	71
Frais d'aménagement au Canada	1 257	872	1 011	1 245	1 769
Frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz	343	396	367	450	491
Frais d'exploration et d'aménagement étrangers	65	15	22	20	38
Total	1 824	1 313	1 732	1 827	2 368

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Pour ce qui est des actions accréditatives, nous cernons les sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière qui ont renoncé à leurs frais d'exploration et d'aménagement au moyen de conventions d'émission d'actions accréditatives¹⁷. Nous incluons les sociétés non imposables (rentables) compte tenu du transfert des dépenses et de la réduction de l'impôt payable des investisseurs d'une société émettrice¹⁸. Grâce à la BD/MSPS, nous estimons que les investisseurs qui déclarent (T1) des dépenses liées aux ressources ayant fait l'objet d'une renonciation ont un taux effectif marginal d'imposition de 29,9 %. Ainsi, les répercussions sur les recettes des dépenses auxquelles une société renonce au moyen d'une convention d'émission d'actions accréditatives découlent de l'écart entre le taux effectif marginal d'imposition de la société et le taux (plus élevé) appliqué à l'investisseur déduisant les dépenses de son revenu net.

Le tableau 2-2 fournit une estimation des répercussions sur les recettes des frais d'exploration et d'aménagement auxquels les sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière ont renoncé au moyen de conventions d'émission d'actions accréditatives de 2015 à 2019. Les changements apportés dans le budget de 2017 à la classification des FAC et des FEC des sociétés pétrolières et gazières devraient réduire ces répercussions à compter de 2019¹⁹.

Tableau 2-2 Répercussions sur les recettes des frais d'exploration et d'aménagement auxquels les sociétés de l'industrie pétrolière, gazière et charbonnière ont renoncé au moyen de conventions d'émission d'actions accréditives

<i>En millions de dollars</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Frais d'exploration au Canada	22	12	13	24	1
Frais d'aménagement au Canada	12	17	12	9	5
Total	34	29	25	34	6

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Note : Ces estimations tiennent compte de l'application du crédit d'impôt pour exploration minière à certaines dépenses d'exploitation du charbon admissibles.

Il est important, pour interpréter les répercussions sur les recettes, de tenir compte du fait que des changements au traitement fiscal des dépenses liées aux ressources pourraient entraîner la reclassification de ces frais²⁰ et des interactions avec les régimes de redevances provinciaux. Ces facteurs pourraient faire en sorte que le coût fiscal des changements de politique diffère considérablement des répercussions sur les recettes fournies dans le présent rapport.

Le tableau 2-3 montre les répercussions sur les recettes du traitement de la DAA accordée à certains biens qui sont acquis pour utilisation dans des installations de liquéfaction du gaz naturel au Canada. Cette politique modifie le plan d'amortissement annuel des immobilisations de GNL de sorte que les répercussions sur les recettes soient ressenties dès le début, mais qu'elles deviennent nulles à moyen terme.

Tableau 2-3 Répercussions sur les recettes de la déduction pour amortissement accéléré accordée à l'équipement de liquéfaction du gaz naturel

<i>En millions de dollars</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Catégories 1 et 47	2	9	11	10	8

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget, base de données T2-PALE de Statistique Canada.

Note : Cette politique modifie le plan d'amortissement annuel des immobilisations de GNL pour que les répercussions sur les recettes soient ressenties dès le début, mais qu'elles deviennent nulles à moyen terme. La politique expire pour les biens de GNL acquis après 2025.

2.2. Valeur de l'exonération de l'activité agricole de la taxe fédérale sur le carbone

La section 1.2 a présenté les résultats de la répartition de l'exonération de la taxe sur le carbone (pour le diesel et l'essence). Ces combustibles représentent 81 % des émissions provenant des combustibles dans les régions où les exploitations agricoles sont exonérées de la taxe fédérale.

Les recettes cédées par le gouvernement fédéral au titre de cette exonération s'élevaient à 179 millions de dollars en 2019 et pourraient atteindre 1,5 milliard de dollars en 2030 en l'absence d'effets de substitution (tableau 2-4). Bien que la moyenne par exploitation agricole soit importante, elle est biaisée en raison des grandes exploitations agricoles.

Tableau 2-4 Valeur estimée de l'exonération de l'activité agricole de la taxe sur le carbone

	2019	2022	2030
Total (En millions de dollars)	179	447	1 517
Moyenne par exploitation agricole (En milliers de dollars)	1,2	2,9	10,0
Cultures agricoles	1,3	3,3	11,2
Élevage	1,0	2,4	8,2

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Exclut les exploitations agricoles dont les revenus bruts étaient inférieurs à 10 000 \$ en 2019. Les émissions augmentent selon les prévisions d'ECCC (2020), mais pour le calcul des moyennes, le nombre d'exploitations agricoles demeure inchangé par rapport à 2019.

Deux réserves importantes doivent être formulées quant au calcul des recettes cédées. La première est, une fois encore, qu'il ne tient pas compte des réactions comportementales des agriculteurs à la taxe. Bien qu'il y ait lieu de débattre de la capacité de ces derniers à réagir à une taxe, l'absence de toute réaction suppose que l'estimation correspond à la limite supérieure des recettes cédées. La deuxième réserve est que le calcul ne tient pas compte des changements futurs apportés à la politique en raison de la concurrence internationale (p. ex. Dobson, 2021)²¹.

Références

Budget de 2017.

McKenzie, K. et J. Mintz, « The Tricky Art of Measuring Fossil Fuel Subsidies: A Critique of Existing Studies », *The School of Public Policy Publications*, volume 4, numéro 14, 2011. [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), *Modèle de simulation de l'impôt des sociétés*, Ottawa, 2017.

Tedds, L., « The Tax Treatment of Non-Renewable Resource Exploration Expenditures in Canada: A Historical Review and a Way Forward », *In Income Tax at 100 Years: Essays and Reflections on the Income War Tax Act*, sous la direction de J. Li, S. Wilkie et L. Chapman, Toronto, Fondation canadienne de fiscalité, 2017, p. 19:1-19:19. [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), *Modélisation et analyse de Un Environnement sain et une économie saine*, Ottawa, 2020.

Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), *Tarification du carbone et Accord de Paris : combler l'écart avec la tarification fondée sur le rendement*, Ottawa, 2020.

Dobson, S., « A Primer on Carbon Tax Relief for Farmers », University of Calgary SPP Briefing Paper, volume 14, numéro 34, novembre 2021. [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Notes

1. De 1961 à 2016, près de 60 % des agriculteurs ont cessé leurs activités. Au même moment, la superficie totale consacrée à l'agriculture a diminué de seulement 8 %. Les changements n'ont pas été les mêmes dans tout le secteur. De petites exploitations agricoles ont disparu, tandis que les grandes exploitations (dont les revenus sont supérieurs à 500 000 \$) ont connu une croissance rapide. Il s'agit d'une tendance à long terme. Ainsi, en 2030, il pourrait y avoir cinq fois moins d'exploitations agricoles dans l'ensemble, mais celles-ci seraient plus grandes.
2. Selon ECCC (2020), la taxe sur le carbone de 170 \$, conjuguée à d'autres politiques, permettra d'atteindre l'objectif du gouvernement de réduire les émissions de 35 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030.
3. Voir : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3484525 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
4. Avant ce changement, les frais d'exploration et d'aménagement ne pouvaient être déduits du revenu que lorsque l'avoir minier était vendu et comptabilisé à titre de gain ou de perte en capital.
5. Le budget de 2017 propose que les frais liés au forage ou à l'achèvement d'un puits de découverte (ou à la construction d'une voie d'accès temporaire ou aux préparatifs liés à un tel puits) soient généralement classifiés comme des FAC au lieu de FEC. Cette proposition fera en sorte que les frais qui sont clairement liés à la réussite de l'exploration soient déduits au fil du temps à titre de frais d'aménagement. Cet élément des frais de forage représente la majorité des coûts pétroliers et gaziers qui sont actuellement admissibles au titre des FEC. Voir : <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/tm-mf/si-rs-fr.html>.
6. Le taux annuel de déduction ne peut dépasser 30 %.
7. Par exemple, la chute des prix mondiaux du pétrole à la fin de 2014, l'offre toujours excédentaire à l'échelle mondiale, l'engorgement des réseaux de transport, qui touche les producteurs de l'Ouest canadien, et la baisse de la demande d'énergie pendant la pandémie mondiale.
8. Une action accréditive (AA) permet à une société de financer les frais d'exploration et d'aménagement qu'elle engage au Canada. En émettant des actions accréditives, la société peut transférer certains frais au détenteur de l'AA, frais qui sont alors réputés avoir été engagés par l'investisseur et non par la société. Ce transfert peut donc réduire le revenu imposable de l'investisseur.

Pour les investisseurs, l'avantage peut être double :

- ils ont le droit de déduire le montant total de leur investissement dans des AA et d'obtenir un crédit d'impôt de 15 % sur une dépense minière admissible;
- ils peuvent espérer un accroissement de la valeur de leur investissement si l'exploration devient rentable.

Il n'est pas indispensable que les sociétés émettrices d'AA soient des sociétés canadiennes, mais elles doivent être des contribuables canadiens qui ont engagé les frais dans le cadre d'activités admissibles exercées au Canada. Font partie des frais relatifs aux ressources qui peuvent être transférés aux détenteurs d'AA, les frais d'exploration au Canada (FEC), ainsi que certains frais d'aménagement au Canada (FAC).

9. Voir la note 5. Le budget de 2017 reclassifie certains frais liés au forage comme des FAC au lieu de FEC. La déduction accordée pour les FAC est moins élevée et moins attirante pour les investisseurs.
10. Voir : <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2015/02/deduction-amortissement-accelere-titre-gaz-naturel-liquefie.html>.
La DAA expire pour les biens de GNL acquis après 2025.
11. Voir : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3068334 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
12. Voir le texte intégral à l'adresse suivante : https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf.
13. Bien que le filet de sécurité fédéral sur la tarification du carbone ne s'applique qu'à l'Alberta, au Manitoba, à l'Ontario, à la Saskatchewan et au Yukon, ces derniers produisent quelque 80 % des émissions qui ne sont pas exonérées de la taxe.
14. En 2019, près du tiers des exploitants agricoles étaient constitués en société (au lieu d'être des travailleurs autonomes), et dans ce groupe, quelque 39 % tiraient plus de revenus nets d'activités non agricoles que d'activités agricoles. En fait, pour les exploitants agricoles constitués en sociétés gagnant les revenus bruts les plus élevés (2 millions de dollars et plus), les revenus nets non agricoles étaient négatifs en moyenne – ils compensaient les revenus agricoles imposables.
15. L'*incitation* à réduire les émissions est créée par le prix appliqué à chaque tonne d'émissions supérieure à une norme. Si la norme est fixée à 80 % et que le prix s'élève à 50 \$, les entreprises constatent qu'elles peuvent éviter de payer ce prix de 50 \$ pour chaque tonne de CO₂ supérieure à la norme qu'elles produisent. L'*allègement* provient du fait qu'il n'est pas nécessaire de payer la taxe sur des émissions qu'il est très difficile de réduire (du moins à court et à moyen terme). Ainsi, lorsque la norme industrielle du STFR est fixée à 80 %, l'entreprise moyenne ne doit payer la taxe que sur 20 % de ses émissions.
16. Les données comprennent les déclarations de revenus de toutes les sociétés qui ont produit une déclaration de revenus au Canada. Nous y avons accès grâce à un protocole d'entente conclu avec Statistique Canada. Pour plus d'information sur l'approche du DPB à l'égard du modèle de simulation de l'impôt des sociétés, rendez-vous au www.pbo-dpb.gc.ca/fr/blog/news/CIT.
17. Lignes 243, 244, 343 et 344 de l'annexe 12 de la déclaration T2.
18. La majorité des actions accréditatives sont détenues par des particuliers, mais certaines le sont par des sociétés et des sociétés de personnes.
19. Voir la note 5.

20. Par exemple, notre analyse ne suppose pas de situation hypothétique où certaines dépenses liées aux ressources pourraient être reclassifiées comme des dépenses de fonctionnement ou d'immobilisations.
21. Le Système de tarification fondé sur le rendement (STFR) a été conçu de manière à offrir un incitatif financier pour encourager les entreprises à forte intensité d'émissions et exposées aux échanges commerciaux (FIEEEC) à réduire leurs émissions, tout en minimisant les répercussions sur leur compétitivité (DPB, 2020, et références citées). Des mesures pourraient être prises afin de maintenir la compétitivité du secteur agricole, tout en lui offrant des incitatifs pour l'encourager à réduire ses émissions. Cela aurait pour effet de réduire le montant estimé des recettes cédées.