LES NOTES ÉCONOMIQUES

Institut économique de Montréal
Des idées pour une nation plus prospère

L'industrie pétrolière canadienne est-elle subventionnée?

par **Youri Chassin**

Des militants écologistes et certains partis politiques soutiennent que l'industrie canadienne du pétrole serait largement subventionnée[1]. Cette affirmation est-elle exacte? Et de quoi parle-t-on au juste lorsqu'on réfère aux subventions? Selon l'Agence internationale de l'énergie, les subventions aux combustibles fossiles dans le monde prennent surtout la forme de subventions à la consommation. Ces subventions s'élevaient à 409 milliards de dollars américains en 2010 et se concrétisaient par des prix plus bas pour l'essence à la pompe, pour le gaz et pour l'électricité produite à partir de combustibles fossiles[2].

Mai 2014

Les subventions à la consommation de combustibles fossiles sont généralement octroyées dans des pays avec une part non négligeable de producteurs de pétrole et de gaz naturel (Iran, Arabie Saoudite, Russie, Venezuela) afin de maintenir les prix en dessous de ceux du marché.

Au Canada, les subventions à la consommation de combustibles fossiles n'existent pas[3]. Bien au contraire, l'utilisation de ces sources d'énergie est systématiquement taxée, ce qui en décourage la consommation, contrairement à une subvention. En 2012, les taxes sur l'essence au Canada étaient en moyenne de 39,3 cents le litre, ce qui représentait environ 31 % du prix à la pompe[4]. Les droits d'accise fédéraux sur les carburants s'élevaient à 5,4 milliards de dollars annuellement, tandis que les taxes provinciales atteignaient 8,3 milliards de dollars. Conséquemment, chaque Canadien paie en moyenne 395 $ en taxes par année en lien avec la consommation de carburant[5].

Subventions à la production et dépenses fiscales

Le site Internet du Global Subsidies Initiative estime que les subventions à la production de combustibles fossiles dans le monde seraient quant à elles de l'ordre de 100 milliards de dollars par an, donc bien moins que les subventions à la consommation[6]. Selon une étude de 2010 de cette organisation, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient subventionné le secteur pétrolier à hauteur de 2,8 milliards de dollars en 2009, la part du gouvernement fédéral étant de 1,4 milliard[7]. C'est cette étude contestée[8]qui est la principale source de l'affirmation selon laquelle l'industrie pétrolière canadienne serait largement subventionnée.

Une subvention, telle que comprise dans le langage courant, fait référence à une aide financière de l'État versée à un individu, une entreprise ou une organisation dans le but de favoriser une activité quelconque. Le paiement peut prendre la forme d'une dépense directe, engendrant une véritable dépense pour le gouvernement, ou d'une dépense fiscale, soit des montants d'impôt normalement exigibles qui ne sont pas perçus.

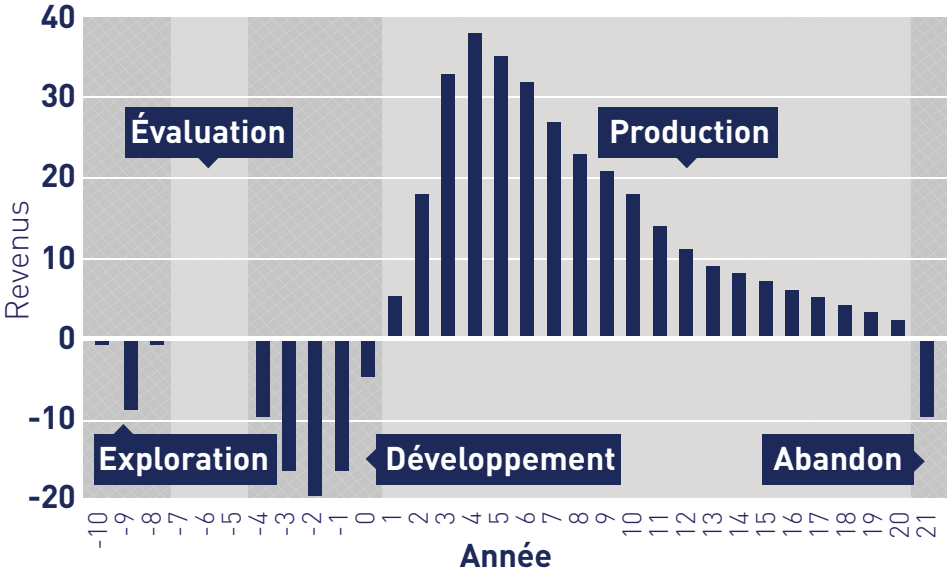
Pour tracer un portrait juste de la situation, il est essentiel de vérifier quelles dépenses, qu'elles soient directes ou fiscales, constituent véritablement des subventions à la production. L'étude du Global Subsidies Initiative considère en effet comme des subventions toute une série de programmes qui, pour diverses raisons, n'en sont pas (voir l'annexe sur le site Web de l'IEDM pour le détail des programmes et des montants mentionnés).

Cette *Note économique* a été préparée par **Youri Chassin**, économiste à l'IEDM et titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal.

Un traitement fiscal adapté à l'exploitation des ressources naturelles

Deux programmes de dépenses fiscales peuvent clairement être considérés comme des subventions. Ils constituent un transfert de ressources publiques vers les compagnies pétrolières et entraînent des distorsions dans les décisions d'investissement. Les deux sont cependant en voie d'être supprimés. Les déductions pour amortissement accéléré applicables aux projets de sables bitumineux ne seraient plus qu'approximativement 90 millions de dollars cette année et seront complètement éliminés en 2015[9]. Le crédit d'impôt à l'investissement dans les régions de l'Atlantique, estimé à 50 millions de dollars cette année et qui profite surtout à l'industrie pétrolière, ne s'appliquera plus aux actifs acquis après 2015[10].

Figure 1 — Évolution des revenus d'une compagnie pétrolière lors du cycle de production



Source : Fidan Aliyeva, Brief Introduction to Oil & Gas Industry.

D'autres programmes de dépenses fiscales mentionnées dans l'étude du Global Subsidies Initiative doivent toutefois être considérés non pas comme des subventions mais comme un traitement fiscal particulier pour une industrie confrontée à une réalité économique spécifique, commune à l'ensemble du secteur des ressources naturelles :

- Le programme des Frais d'aménagement au Canada, estimés à 478 millions de dollars en 2009. Il s'agit de frais engagés dans le forage, la conversion et l'achèvement de puits de pétrole ou de mines au Canada qui peuvent être accumulés par les compagnies exploitantes dans un compte de « frais cumulatifs d'aménagement au Canada »[11].
- Le programme des Frais d'exploration au Canada, estimés à 233 millions de dollars en 2009. Ce programme permet aux sociétés pétrolières, gazières et minières de déduire intégralement les frais d'exploration l'année où ils ont été encourus[12].
- Le programme d'actions accréditives, estimé à 157 millions en 2011[13]. Les sociétés qui ont encouru des frais d'exploration et d'aménagement peuvent émettre des actions dites accréditives pour transférer aux investisseurs les déductions associées à ces frais, jusqu'à concurrence de la valeur de l'action[14].

À l'instar de l'industrie minière, l'industrie pétrolière présente d'importants besoins en capitaux de départ associés à de grands risques. Les délais entre l'investissement initial et la production commerciale s'étalent sur de nombreuses années. La phase d'exploration ne permet pas de dégager de revenus de production et, par conséquent, les compagnies doivent compter sur des investisseurs qui sont prêts à soutenir une activité dans laquelle les risques d'échecs sont élevés, mais où un succès peut apporter des gains considérables.

Ainsi, le programme des Frais d'aménagement au Canada permet aux compagnies de récupérer la plus grande partie de leur investissement initial avant de payer une quantité importante d'impôts et de redevances à la fin du cycle de production (voir Figure 1). Ce traitement fiscal n'a qu'une incidence limitée sur le montant total de l'impôt que doit payer une entreprise[15].

Le programme des Frais d'exploration au Canada et les actions accréditives compensent les entreprises et les investisseurs qui prennent des risques importants. Ces dépenses fiscales ont le potentiel, malgré une réduction initiale des recettes du gouvernement, d'assurer la rentabilité économique de certains projets qui n'auraient pas pu voir le jour si les entreprises avaient dû payer leurs impôts en début de cycle. Cela signifie de plus grandes rentrées fiscales pour les gouvernements lorsque ces projets sont finalement réalisés et qu'il y a création de richesse.

Une imposition annuelle, comme c'est le cas dans les industries qui ont la capacité de dégager des profits sur une base annuelle, ne serait pas adaptée à ce type d'industrie et constituerait même un handicap important pour un secteur qui ne peut pas dégager des revenus de production à court terme. Voilà pourquoi, dans une logique de neutralité du régime fiscal, ce type de dépenses fiscales ne doit pas être considéré comme une subvention.

Des dépenses directes

Outre les dépenses fiscales, d'autres dépenses gouvernementales directes ne peuvent non plus être considérées comme des subventions à l'industrie pétrolière. C'est le cas de plusieurs programmes associés à la recherche et développement qui font la promotion d'une meilleure efficacité énergétique et des énergies propres, ainsi que d'investissements en infrastructures du gouvernement albertain dans la région de Fort McMurray. L'activité pétrolière dans cette région explique certainement les besoins en nouvelles infrastructures, mais on ne peut catégoriser ces dépenses comme des subventions à l'industrie elle-même.

Les dépenses directes des gouvernements qui apparaissent comme des subventions à l'industrie pétrolière consistent d'abord en des montants octroyés par le gouvernement fédéral pour financer les débuts du projet Hibernia et des montants du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador pour encourager l'exploration de pétrole. La valeur annuelle de toutes ces sommes atteint 39 millions de dollars.

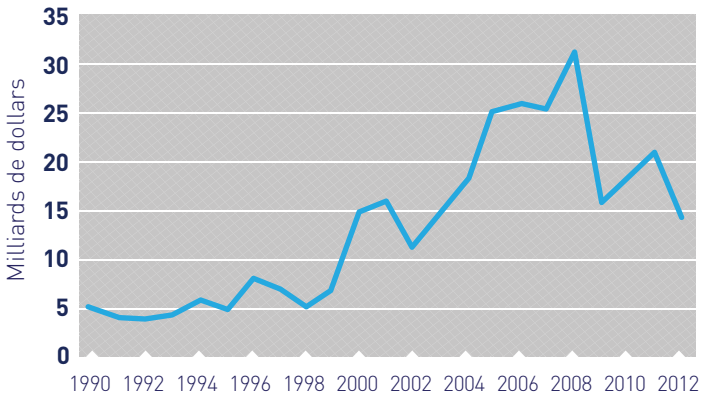
Pour tracer un portrait juste de la situation, il est essentiel de vérifier quelles dépenses, qu'elles soient directes ou fiscales, constituent véritablement des subventions à la production.

Selon le rapport du Global Subsidies Initiative, le gouvernement de la Saskatchewan consacre également 1,1 million de dollars pour soutenir les activités de recherche et développement menées au Petroleum Technology Research Centre, tandis que le gouvernement fédéral y consacre 5,2 millions de dollars. Toutes ces recherches sont en partie axées sur des innovations environnementales et en partie sur la production pétrolière. Nous considérons donc ces 6,3 millions de dollars comme une subvention[16].

Enfin, une analyse du Commissaire à l'environnement et au développement durable a identifié divers programmes de soutien aux combustibles fossiles financés par des ministères ou organismes fédéraux. Certains de ces programmes, qui visent par exemple à appuyer la recherche et développement dans les domaines de l'exploration, l'extraction, ou le transport des combustibles, sont des subventions à l'industrie. L'ensemble des subventions identifiées dans cette analyse s'élevaient à environ 26 millions de dollars par année entre 2007-2008 et 2011-2012[17].

Ces subventions totalisant 71 millions de dollars en dépenses directes représentent un montant limité si l'on considère que les activités pétrolières et gazières d'exploration, d'exploitation et de production ont permis aux divers gouvernements à travers le Canada de récolter en moyenne 18 milliards de dollars annuellement en impôts et redevances ces dernières années[18] (voir Figure 2). Elles ne constituent également qu'une fraction des subventions distribuées par les gouvernements fédéral et provinciaux à divers secteurs de l'économie, qui se chiffraient à 15,8 milliards de dollars en 2009[19].

Figure 2 — Recettes des gouvernements en provenance de l'industrie canadienne d'exploration, d'exploitation et de production du pétrole et du gaz



Source : Données de l'Association canadienne des producteurs pétroliers obtenues sur demande.

Le soutien aux énergies renouvelables

Parmi tous ces autres programmes de subventions, plusieurs soutiennent la production d'énergie renouvelable. Par exemple, le programme de tarifs de rachat garantis de l'Ontario est l'un des plus importants[20]. La facture est refilée aux consommateurs d'électricité qui devront, selon une estimation, payer un coût supplémentaire d'au moins 18 milliards de dollars durant les 20 prochaines années pour financer ce programme[21].

Des programmes similaires existent en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick sous la forme de Normes obligatoires d'énergie renouvelable qui imposent aux fournisseurs de se procurer un pourcentage minimum de leur approvisionnement en électricité à partir de sources d'énergie renouvelables[22]. Le Québec octroie pour sa part 695 millions de dollars de subventions par an jusqu'en 2020 pour produire de l'énergie éolienne dont la province n'a pas besoin[23].

De son côté, le gouvernement fédéral encourage la production et l'utilisation de biocarburants comme l'éthanol et le biodiesel dans le cadre du programme écoÉNERGIE qui aura distribué 1,5 milliard de dollars de subventions entre 2008 et 2017[24].

Conclusion

Une analyse des subventions à l'industrie pétrolière nous amène à conclure qu'elles s'élèvent cette année à environ 211 millions de dollars. L'abolition graduelle depuis 2011-2012 des deux plus importants programmes fait toutefois en sorte qu'il en restera pour environ 71 millions de dollars à partir de 2016, ce qui constitue un montant minime comparé à la taille de cette industrie. L'industrie pétrolière canadienne est donc somme tout très peu subventionnée.

Ces subventions représentent un montant limité si l'on considère que les activités pétrolières et gazières ont permis aux gouvernements de récolter en moyenne 18 milliards de dollars annuellement en impôts et redevances.

Contrairement aux énergies renouvelables, qui ne pourraient pas survivre sans l'aide gouvernementale, l'industrie qui exploite les ressources pétrolières et gazières est très rentable et a versé en moyenne 18 milliards de dollars par an en impôts et redevances aux divers gouvernements à travers le Canada durant les trois dernières années.

Une approche économiquement plus rentable serait de réduire le plus possible ou d'éliminer tous ces programmes de subventions, qui n'ont pour effet que d'appauvrir les consommateurs et les contribuables. D'une part, l'industrie pétrolière n'a pas besoin d'être subventionnée. D'autre part, la transition vers les énergies renouvelables devrait se faire sur la base d'une productivité et d'une compétitivité accrues de ces types d'énergie, et non en les soutenant artificiellement avec des milliards de dollars de subventions, une approche remise en question un peu partout dans le monde.

Références

1. Cet argument a été repris par des politiciens comme l'ancien chef du Nouveau Parti démocratique, Jack Layton, son chef actuel Thomas Mulcair et Dalton McGuinty, l'ancien premier ministre de l'Ontario. CBC News, « Layton would slash oilsands subsidies », 31 mars 2011; Andrew Leach, « 7 ways Thomas Mulcair aims to change Canada's energy landscape », *Maclean's*, 6 décembre 2013; Jason Fekete, « Ontario premier decries 'subsidies' for Western Canada's energy industry », *Calgary Herald*, 21 juillet 2011.
2. International Energy Agency, *World Energy Outlook 2011*, 2011, p. 508.
3. Il existe toutefois des subventions destinées aux agriculteurs qui couvrent des coûts de carburants. Il s'agit donc de subventions reliées à un intrant des entreprises agricoles. Elles ne sont pas disponibles pour les consommateurs finaux.
4. Petro-Canada, *Gasoline Taxes Across Canada*, 2013.
5. Données pour l'année 2012-2013. Voir l'annexe technique sur le site de l'IEDM pour les sources.
6. Global Subsidies Initiative, *Fossil-fuels subsidies*, 2014.
7. Global Subsidies Initiative, *Fossil Fuels — At What Cost?*, 2010, p. 15.
8. Les fondements méthodologiques de cette étude ont été remis en question par Kenneth J. McKenzie et Jack M. Mintz. Ils dénoncent notamment le fait qu'on a additionné les montants de différents programmes de dépenses fiscales pour arriver à un montant total de subventions à l'industrie pétrolière. Selon eux, cette méthode est complètement illégitime et trompeuse pour les experts en fiscalité. Voir « The Tricky Art of Measuring Fossil Fuel Subsidies: A Critique of Existing Studies », *The School of Public Policy Research Papers*, vol. 4, no 14, 2011, p. 8.
9. Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, chapitre 4, automne 2012, p. 32.
10. Ressources naturelles Canada, *Règles propres au secteur minier*, 2013; Global Subsidies Initiative, *op. cit.*, note 7, p. 40.
11. Ressources naturelles Canada, *ibid.*; Global Subsidies Initiative, *op. cit.*, note 7; Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, note 9, p. 30.
12. Organisation de coopération et de développement économiques, *Canada : Inventaire du soutien public et des dépenses fiscales estimés pour les combustibles fossiles*, 2013; Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, note 9, p. 30; Global Subsidies Initiative, *op. cit.*, note 7, p. 40.
13. Organisation de coopération et de développement économiques, *ibid.*
14. *Ibid.*; Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, note 9, p. 31.
15. Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, note 9, p. 29.
16. Global Subsidies Initiatives, *op. cit.*, note 7, p. 40.
17. Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, note 9, p. 2.
18. Canadian Association of Petroleum Producers, *Basic Statistics*, 2014.
19. Statistique Canada, Subventions et transferts de capitaux des administrations publiques, comptes économiques provinciaux, Tableau 384-0010, 2009.
20. Gwyn Morgan, « The sorry lessons of green-power subsidies », *The Globe and Mail*, 29 avril 2012; Ministère de l'Énergie de l'Ontario, *Examen biennal du Programme de tarifs de rachat garantis*, 2013.
21. Gerry Angevine, Carlos A. Murillo et Nevena Pencheva, *A Sensible Strategy for Renewable Electrical Energy in North America*, Institut Fraser, 2012, p. 3.
22. Government of Nova Scotia, *Nova Scotia Department of Energy. Renewable Energy Standard*, 2012; Government of New Brunswick, *Renewable Portfolio Standard*, 2014.
23. Youri Chassin, « Les coûts croissants de la production d'électricité au Québec », *Note économique*, Institut économique de Montréal, juin 2013.
24. Ressources naturelles Canada, *écoÉNERGIE pour les biocarburants*, 2014.

910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada
Téléphone : 514 273-0969
Télécopieur : 514 273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal © 2014

Illustration : Ygreck