



Assurer la compétitivité du Canada

Mémoire dans le cadre des
consultations prébudgétaires
de 2019

Sommaire des recommandations :

- Que le gouvernement mette en œuvre la déductibilité immédiate de 100 % des investissements en immobilisations corporelles, au même niveau que celle des récentes réformes aux É.-U.
- Que soit introduite la protection des secteurs touchés par les échanges et rejetant de grandes quantités d'émissions (EITE), par une couverture d'approximativement 80 % des coûts accumulés et reliés à la politique sur le climat, afin de s'attaquer à l'écart de compétitivité avec les É.-U.
- Que l'industrie et les gouvernements examinent conjointement des approches innovatrices pour le financement de petites et moyennes entreprises, afin de contribuer à la viabilité continue de ce secteur industriel.
- Que le gouvernement honore son engagement du budget de 2017, à savoir examiner le Programme d'encouragements fiscaux pour la recherche scientifique et le développement expérimental, en vue de le rendre plus efficace par le partage du risque et l'inclusion d'innovations opérationnelles en tenant compte de la portée.
- Que l'exonération des droits soit accordée aux navires internationaux spécialisés, au motif que ces navires ne sont pas offerts au Canada, qu'il n'y a pas suffisamment de travail pour justifier des navires battant pavillon canadien, et que la capacité canadienne de construction de ces navires est limitée.
- Que le gouvernement reconnaisse le contexte des engagements du G-20 de 2009, soit d'éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.
 - Que le leadership du Canada soit reconnu pour la tarification et les taxes du carbone dans toute la chaîne d'approvisionnement, depuis l'utilisateur final jusqu'au producteur, prévenant ainsi « *la consommation inutile* »;
 - Que soit reconnurent les antécédents du Canada au regard de la création d'un cadre fiscal incitatif pour l'énergie renouvelable, par rapport à d'autres secteurs, ce qui a pour effet de ne pas « *entraver l'investissement* » dans les énergies renouvelables;
 - Qu'il soit reconnu qu'il n'y a *pas* de subventions pour le secteur gazier et pétrolier du Canada, en confirmant que les mesures fiscales qui restent pour le gaz et le pétrole font partie du régime fiscal de référence; ce ne sont donc pas des subventions au titre de notre engagement du G-20, comme l'a déclaré le ministère des Finances dans le Rapport du vérificateur général de 2017¹.

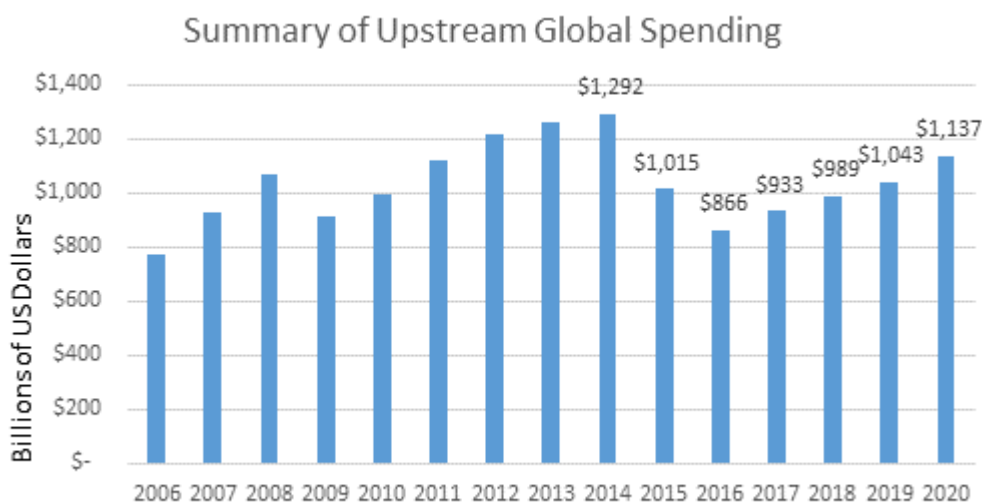
¹ Printemps 2017 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada, *Report 7 – Subventions aux combustibles fossiles*.

1) Introduction

Le Canada devrait être le fournisseur mondial de choix d'hydrocarbures, lorsqu'il s'agit de répondre à la demande croissante future, en raison de ses ressources de classe mondiale, de son leadership dans la tarification du carbone, de ses travailleurs et des droits de la personne, de son solide régime en matière d'environnement. Un puissant secteur gazier et pétrolier peut déplacer l'aiguille pour les priorités dominantes du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'élargissement de la classe moyenne par la création d'emplois, un meilleur accès aux opportunités dans notre secteur pour les groupes habituellement sous-représentés, des mesures incitatives pour le développement technologique et l'innovation, la réduction de notre empreinte carbone, une plus grande participation autochtone à la population active (les Autochtones représentent 6 % de notre main-d'œuvre sectorielle totale, par opposition à une moyenne de 4 % dans toutes les autres industries, mais nous pouvons encore mieux faire).

Misant sur le processus du groupe de travail mixte (GTM), cette présentation est en harmonie avec le *Rapport Barton* de 2017 et le récent rapport du *Conseil Génération Énergie*, qui demandent au gouvernement fédéral d'assurer le leadership dans la détermination de la vision du Canada sur les marchés du pétrole et du gaz naturel dans le monde. Pour concrétiser cette possibilité, l'industrie pétrolière et gazière croit qu'il est nécessaire que des mesures soient prises à court terme par l'industrie et les gouvernements, afin de combler les écarts importants de compétitivité par rapport à ce qui se passe sous d'autres compétences concurrentes. L'investissement en amont dans les domaines du gaz naturel et du pétrole au Canada devrait maintenant baisser en 2018, au moment où, comme le montre la figure 1, il est prévu que la demande énergétique mondiale et l'investissement en amont augmentent :

Figure 1



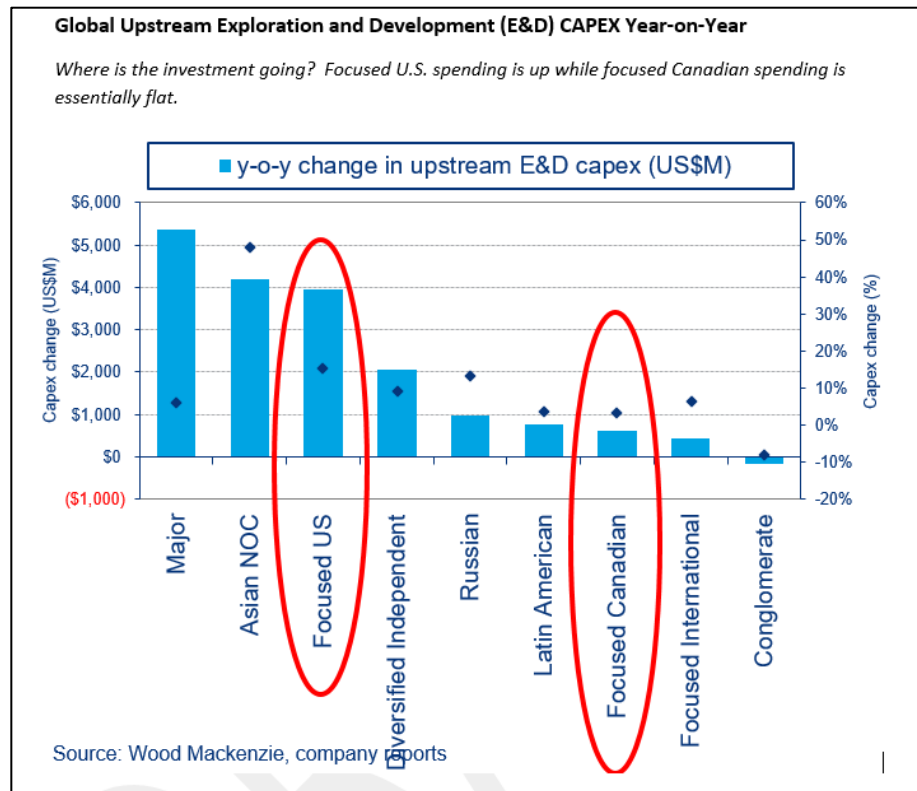
Source: IHS Markit Global Upstream Spending; November 27, 2017

Milliards de dollars américains
Sommaire des dépenses mondiales en amont
Source : IHS Markit's Global Upstream Spending; le 27 novembre 2017

2) Analyse de la compétitivité

Dans le secteur gazier et pétrolier du Canada, il y a eu une perte de confiance au cours des dernières années. Comme nous le voyons à la figure 2, même si l'investissement monte aux É.-U., il baisse au Canada.

Figure 2



Exploration et développement (E. et D.) mondiaux en amont – dépense d'investissement d'année en année

Où va l'investissement? Les dépenses ciblées des É.-U. augmentent cependant qu'au Canada elles sont essentiellement stables.

Changement d'année en année des dépenses d'investissement en amont pour l'E. et D. (M\$ US)

Changement des dépenses d'investissement (M\$ US)

Dépenses d'investissement (%)

Majeur Asie n.c.a. Cible É.-U. Diversification indépendante Russie Amérique latine Cible Canada Cible l'international

Conglomérat

Source : Wood Mackenzie, rapports d'entreprise

Les entreprises gazières et pétrolières plus petites doivent affronter la même compétitivité que les grosses; toutefois, leur capacité d'atténuer ces problèmes est limitée, et elles luttent pour financer la croissance. L'accès aux capitaux est devenu presque impossible pour les jeunes entreprises d'exploration et de production (EP) puisque le nombre des petites et moyennes

sociétés publiques a chuté d'environ 50 % depuis 2012². Parmi les difficultés alimentées par des forces du marché et des vents politiques contraires au Canada, se trouvent l'adoption récente de nouvelles réformes fiscales aux É.-U., notamment l'autorisation de la déductibilité immédiate pour l'investissement dans les immobilisations corporelles et une baisse de l'impôt fédéral pour les entreprises, depuis 35 à 21 %.

Déductibilité immédiate

Le Canada se trouve maintenant à la traîne, derrière les É.-U., pour des facteurs clés qui ont un impact lorsqu'il s'agit d'attirer des capitaux. Un calendrier d'amortissement plus court améliore l'économie des projets industriels, en ce qu'il réduit les obligations fiscales au cours des premières années d'un projet. Il diminue aussi considérablement l'incertitude et le risque, car les entreprises peuvent payer le projet plus rapidement et donc hausser la probabilité d'au moins récupérer leur investissement initial.

Les distinctions liées aux catégories d'immobilisations représentent une part importante des différends des contribuables du secteur gazier et pétrolier, car la plupart des gros contribuables du pétrole et du gaz qui ont été interrogés affirment qu'au moins 40 % de leurs conflits avec l'ARC portent sur les catégories de DPA. Permettre la déductibilité immédiate des dépenses d'investissement simplifierait aussi le système fiscal, en permettant de déduire au même taux les actifs admissibles.

Résoudre les problèmes de compétitivité permet aux entreprises d'aller de l'avant avec de l'investissement dans l'innovation, ce qui se traduit par une compétitivité supérieure. Par exemple, dans les sables bitumineux, les technologies de réduction de la vapeur à forte densité de capital deviendraient plus viables avec une déductibilité immédiate, puis amélioreraient substantiellement la performance liée aux émissions industrielles, tout en abaissant les coûts.

Secteurs touchés par les échanges et rejetant de grandes quantités d'émissions (« EITE »)

Pendant que le Canada adopte des politiques rigoureuses pour les émissions de GES, beaucoup de pays concurrents ne le font pas. Par exemple, parmi les dix plus grands exportateurs de pétrole dans le monde, seul le Canada a des politiques sur la tarification du carbone; sans mesures adéquates pour s'attaquer aux secteurs touchés par les échanges et rejetant de grandes quantités d'émissions, des fuites de carbone pourraient se produire. Ces fuites apparaissent lorsque la production et l'investissement changent de territoire, depuis un qui a une politique du carbone plus rigoureuse vers un qui n'a pas de politique sur le carbone ou bien qui a des normes moins élevées.

De la modélisation dirigée par l'industrie indique que la protection des secteurs touchés par les échanges et rejetant de grandes quantités d'émissions, avec une couverture d'approximativement 80 % des coûts accumulés, en rapport avec la politique climatique (tarification du carbone, réductions d'émissions de méthane, normes pour le combustible propre), est requise afin de combler les écarts de compétitivité avec les É.-U. Cela suppose que

² Banque Nationale, *Marchés financiers*, 2018.

la déductibilité immédiate des dépenses d'investissement dont il est question plus haut soit également en vigueur.

Modélisation des répercussions sur la compétitivité

Une modélisation économique de tierce partie montre que mettre en œuvre les leviers suivants permettrait de combler collectivement la plupart des écarts à la fois pour les sables bitumineux et le gaz naturel riche en liquides (GNRL) :

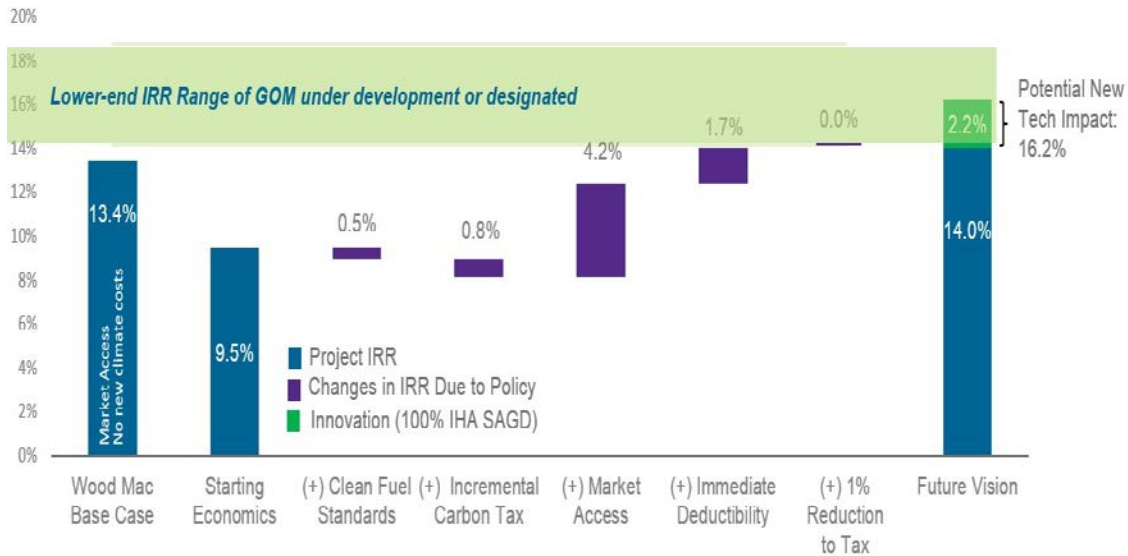
- Accès au marché
- Mettre en œuvre la déductibilité immédiate des dépenses d'investissement.
- Offrir la protection des secteurs touchés par les échanges et rejetant de grandes quantités d'émission, par une couverture d'approximativement 80 % des coûts accumulés, en rapport avec la politique climatique canadienne.

L'approche par modélisation utilisée devait évaluer l'écart de compétitivité découlant de la stimulation économique attribuable aux changements fiscaux des É.-U. et de la décroissance économique attribuable aux coûts climatiques du Canada.

Sables bitumineux

Résoudre uniquement les problèmes d'accès au marché ne suffira pas pour résoudre les problèmes de compétitivité des sables bitumineux du Canada. Si nous supposons qu'il y ait accès au marché et pas de coûts liés à la politique climatique, les projets des sables bitumineux demeurent difficiles sur le plan de la compétitivité, et ce, par rapport à d'autres stratégies à long terme telles que les opportunités du golfe du Mexique (GM) :

- L'ajout éventuel de normes de propreté des combustibles et les hausses progressives de la taxe carbone amplifient davantage l'écart.
- Activer la déductibilité immédiate de 100 % un peu comme aux É.-U. est le levier important pour améliorer la compétitivité et pour stimuler l'investissement à forte intensité de capital dans la technologie et l'innovation.

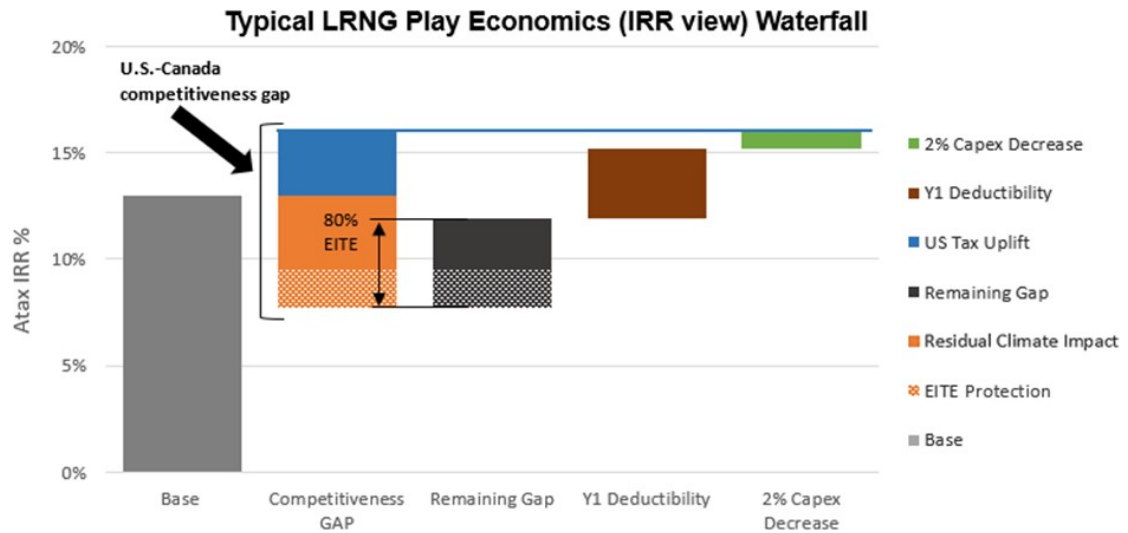


TRI de l'extrémité inférieure du GM, en développement ou à la conception Nouvelle répercussion technique potentielle TRI du projet Changement du TRI en raison de la politique Innovation (100 % IHA DGMV) Accès au marché Sans coût climatique							
Wood Mac Cas de base du début	Économie du début	(+) Normes du combustible	(+) Taxe carbone progressive	(+) Accès au marché propre	(+) Déductibilité immédiate	(+) 1 % Réduction d'impôt	Vision future

- Somme toute, les investissements du GM des É.-U. ont une valeur actuelle nette (VAN) de 2X et un taux de rendement interne absolu (RIA) de 2,5 % de plus que les investissements dans les sables bitumineux.
- Aborder ces leviers permet de rendre compétitifs les projets de sables bitumineux avec DGMV (drainage par gravité au moyen de vapeur) par rapport aux projets comparables du BM des É.-U.

GNRL

- La modélisation a démontré un écart de compétitivité entre le GNRL canadien et des opportunités similaires aux É.-U., en raison de la mise en œuvre des récentes modifications du régime fiscal des É.-U. ainsi que des répercussions du coût progressif de la réglementation liée aux politiques climatiques existantes et en suspens au Canada.
- L'écart les investissements dans de compétitivité entre les investissements typiques dans le GNRL des É.-U. et du Canada est considérable. Les taux de rendement des investissements des É.-U. sont en gros deux fois plus élevés.



Économie du jeu de GNRL typique (vue du TRI) – Chute
Écart de compétitivité É.-U.-Canada

TRI après taxe %
EITE

Baisse de dépenses d'investissement de 2 %
Déductibilité de l'an 1
Encouragement fiscal des É.-U.
Écart qui reste
Effet résiduel du climat
Protection des EITE
Base

Base	Écart de compétitivité	Écart qui reste	Déductibilité de l'an 1	Baisse de dépenses d'investissement de 2 %
------	------------------------	-----------------	-------------------------	--

Compétitivité extracôtière

Aux fins de l'exploration et de l'exploitation extracôtières de pétrole et de gaz, il faut des navires spécialement conçus qui n'ont pas nécessairement de port d'attache, mais sont utilisés à l'échelle internationale, selon les besoins, pendant de courtes périodes. Ces navires sont construits pour répondre à la demande de l'industrie extracôtière mondiale ou adaptés pour être utilisés dans une région en raison de leurs critères de conception prévus pour d'autres utilisations. Ces navires sont assujettis aux droits de l'importation au Canada, lequel est le seul pays du monde à imposer de tels droits, ce qui entrave la compétitivité du secteur énergétique extracôtier du Canada.

3) Subventions

La CAPP diverge fermement d'avis quant à ce qui constitue une subvention; toutefois, cette section portera plutôt sur le contexte de l'engagement du Canada au G-20 de 2009, sur les

tendances de la fiscalité pour l'énergie renouvelable ainsi que pour le pétrole et le gaz, sur les antécédents du Canada dans cet espace.

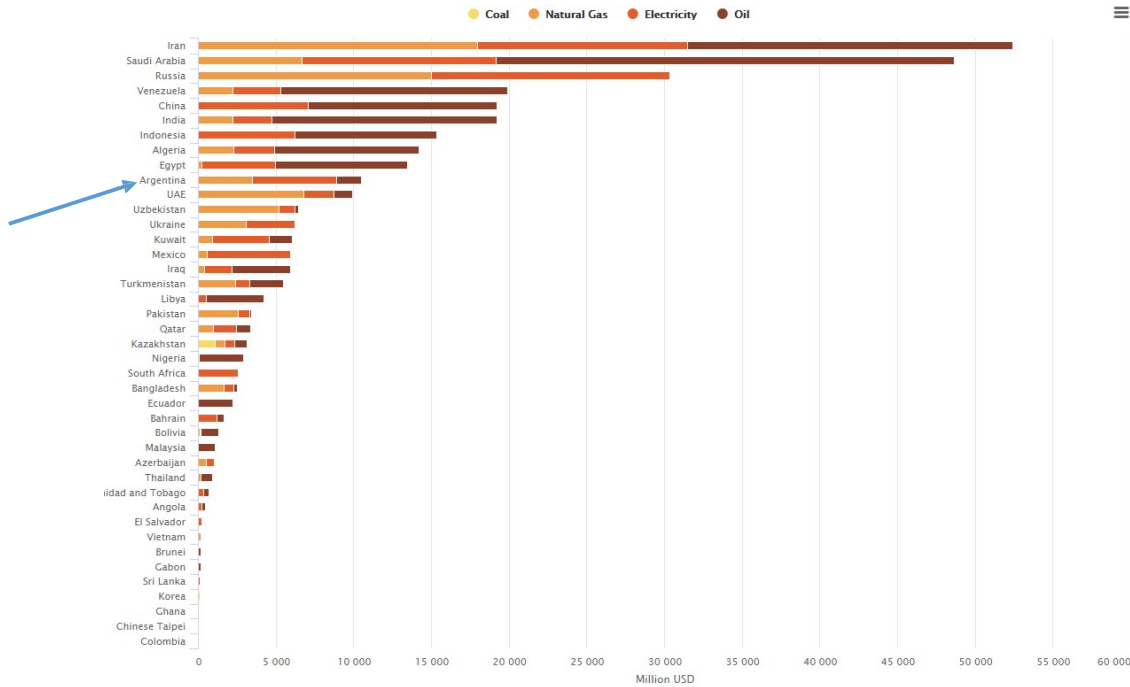
L'engagement du G-20 en 2009 était d'éliminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, qui « *encouragent le gaspillage d'énergie et freinent l'investissement dans les sources d'énergie propre*³ ». Les subventions qui réduisent pour l'utilisateur final le coût des combustibles fossiles peuvent favoriser une consommation excessive et augmenter les émissions des GES, et c'est là que se trouve la majorité des subventions mondiales pour les combustibles fossiles⁴. Dans le graphique ci-dessous se trouvent les estimations de l'IEA pour les subventions aux combustibles fossiles, qui ciblent directement les utilisateurs finaux ou sont consommés par eux, sous forme d'intrants pour la production d'électricité, le tout classé par pays. Au Canada, la consommation de combustibles fossiles est lourdement taxée, ce qui est le contraire d'une subvention.

³ Budget de mars 2017, ministre des Finances, gouvernement du Canada.

⁴ Rapport conjoint de l'OCDE, l'AIE, l'OPEP et la Banque Mondiale, *Analyse de la portée des subventions à l'énergie et des suggestions pour la mise en œuvre de cette initiative des pays du G20*, 2010.

(Remarque : L'Argentine, partenaire du Canada pour l'examen des subventions par les pairs, occupe le 10^e rang mondial pour les subventions, et le Canada n'y figure même pas.)

**Figure 3 :
Subventions pour l'énergie, par pays, 2015 (million de dollars américains)**



Source : AIE, Situation mondiale de l'énergie 2016

Charbon	Gaz naturel	Électricité	Pétrole
Iran			
Arabie saoudite			
Russie			
Venezuela			
Chine			
Inde			
Indonésie			
Algérie			
Égypte			
Argentine			
ÉAU			
Ouzbékistan			
Ukraine			
Koweït			
Mexique			
Iraq			
Turkménistan			
Libye			
Pakistan			
Qatar			
Kazakhstan			
Nigeria			
Afrique du Sud			
Bangladesh			
Équateur			
Bahreïn			
Bolivie			

Malaisie
Azerbaïdjan
Thaïlande
Trinité-et-Tobago
Angola
Salvador
Vietnam
Brunei
Gabon
Sri Lanka
Corée
Ghana
Taïpei chinois
Colombie

L'autre raison sous-jacente de l'engagement du G-20 était de ne pas « freiner l'investissement dans les sources d'énergie propre ». Déjà en 2000, le gouvernement du Canada examinait si les producteurs de combustibles fossiles bénéficiaient d'un traitement fiscal de faveur, lors d'une comparaison avec le secteur de l'énergie renouvelable. Le commissaire à l'environnement et au développement durable concluait que « *Dans l'ensemble, nous avons constaté que, à quelques exceptions près, l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris par le truchement du régime fiscal, ne favorisait pas particulièrement le secteur des ressources non renouvelables par rapport au secteur des ressources renouvelables*⁵ ». Les mesures fiscales pour les énergies renouvelables, telles la déduction pour amortissement accéléré et les mesures pour déduire le capital intemporel ont bénéficié d'élargissements et des prolongements dans les budgets fédéraux de 2012, 2013, 2014, 2016 et 2018.

Par contre, le secteur gazier et pétrolier a constaté une tendance inverse. Avant l'engagement du Canada au G-20, le pays avait déjà commencé à éliminer progressivement des mesures fiscales spécifiques offertes pour le pétrole et le gaz, car l'OCDE a déclaré que « *le traitement fiscal des secteurs pétrolier, gazier et minier au Canada ont subi une réforme fondamentale*⁶ » [traduction]. Depuis le G-20 de 2009, cette tendance n'a cessé de s'accélérer, car dans les budgets fédéraux de 2011 à 2017, nous avons constaté le retrait successif de diverses mesures fiscales spécifiques pour le pétrole et le gaz, la plus récente étant la réduction de la dépense d'exploration canadienne (DEC), dans le budget de 2017. (Approximativement 11 mesures fiscales spécifiques ont été retirées entre 2003 et 2017).

En somme, au cours des dernières années et après des changements de gouvernements, le gouvernement fédéral a élargi les mesures fiscales pour l'investissement dans l'énergie renouvelable, tout en réduisant les mesures pour le pétrole et le gaz.

⁵ Bureau du vérificateur général, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*, 2000.

⁶ OCDE, *Inventaire estimatif du soutien budgétaire et des dépenses fiscales en faveur des combustibles fossiles*, 2011.