



Présentation budgétaire 2015 au Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances

Association canadienne des producteurs pétroliers

Août 2014

2100, 350 – 7 Avenue S. W.
Calgary (Alberta)
Canada T2P 3N9
Tél. : 403 267-1100
Télééc. : 403 261-4622

1000, 275, rue Slater
Ottawa (Ontario)
Canada K1P 5H9
Tél. : 613 288-2126
Télééc. : 613 236-4280

403, 235, rue Water
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
Canada A1C 1B6
Tél. : 709 724-4200
Télééc. : 709 724-4225

310, 1321, rue Blanshard
Victoria (Colombie-
Britannique)
Canada V8W 0B5
Tél. : 778-410-5000
Télééc. : 778-410-5001

Introduction

L'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) représente des entreprises, petites et grandes, qui cherchent des gisements de gaz naturel et de pétrole brut et assurent la mise en valeur et la production à l'échelle du pays. Ses sociétés membres produisent environ 90 % du gaz naturel et du pétrole brut au Canada. Ses membres associés fournissent en amont une vaste gamme de services en soutien à l'industrie du pétrole brut et du gaz naturel. Ensemble, ses membres et ses membres associés constituent une partie importante de l'industrie nationale, avec des recettes d'environ 110 milliards de dollars par année.

L'ACPP est heureuse de pouvoir participer aux consultations budgétaires de 2015 du gouvernement fédéral. Avec plus de 67 milliards de dollars d'investissements en 2013, le secteur pétrolier et gazier est celui qui investit le plus dans l'économie canadienne. Ces chiffres dépassent largement ceux des secteurs qui viennent ensuite, soit les services publics (32 milliards de dollars), les transports (23 milliards de dollars) et la fabrication (18 milliards de dollars)¹.

Bien que les investissements mentionnés précédemment soient considérables, les membres de l'ACPP s'inquiètent de plus en plus de la compétitivité de l'économie canadienne. Selon les prévisions de 2014 de l'ACPP pour le pétrole brut, la production, qui se chiffrait à 3,5 millions de barils par jour en 2013, passera à 6,4 millions de barils par jour en 2030². En 2013, les prévisions de production pour 2030 étaient de 6,7 millions de barils par jour. Même si la croissance devrait se poursuivre, cette prévision moindre reflète l'incertitude accrue concernant la compétitivité des coûts et la disponibilité du capital.

Les perspectives pour le gaz naturel sont également peu reluisantes, car le gaz canadien se fait encore supplanter sur les marchés traditionnels orientaux, tandis que de nouvelles infrastructures sont construites pour assurer l'accès au gaz de schiste américain. L'absence d'accès aux nouveaux marchés risque de limiter la production de 37 % d'ici à 2030³.

La tendance observée fait partie des difficultés plus larges qu'éprouve le Canada au chapitre de la compétitivité. Au mois de juillet, la Banque du Canada a abaissé sa prévision à court terme. Selon elle, la croissance réelle du PIB devrait s'établir à 2,25 % en moyenne jusqu'au milieu de 2016, lorsque l'économie reviendra au maximum de sa capacité⁴.

Comme le gouvernement fédéral est sur le point de retourner à l'équilibre budgétaire, mais que la croissance économique devrait être faible dans un avenir prévisible, le moment est venu de

¹ Statistique Canada. Dépenses en immobilisations, construction et matériel et outillage, secteurs industriels, 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140226/t140226a001-fra.htm>.

² Association canadienne des producteurs pétroliers. 2014 Crude Oil Forecast, Markets and Transportation, 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.capp.ca/forecast/Pages/default.aspx>.

³ Dérivé d'une analyse interne de l'ACPP.

⁴ Banque du Canada. Rapport sur la politique monétaire – Juillet 2014, 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.banqueducanada.ca/2014/07/rpm-2014-07-16/>.

procéder à des investissements stratégiques pour renforcer la compétitivité et positionner l'économie pour assurer une croissance soutenue à long terme.

La présentation prébudgétaire ci-jointe a pour but d'atteindre les objectifs en question, en conformité avec les thèmes prioritaires du Comité permanent des finances, que voici :

- améliorer les régimes canadiens de taxation et de réglementation,
- optimiser le nombre et le type d'emplois pour les Canadiens.

1 Élargir l'accès aux marchés par de meilleurs régimes de taxation et de réglementation

Le Canada dispose de grandes réserves de pétrole brut et d'un potentiel considérable de croissance sur le plan de la production, et c'est par la diversification et l'expansion des marchés intérieurs et d'exportation vers le sud, l'ouest et l'est que l'exploitation de ce potentiel se fera le mieux. Il possède également d'énormes réserves de gaz naturel permettant d'assurer un approvisionnement sur plus de 100 ans. Cependant, ces dernières années, le contexte commercial s'est avéré difficile pour les ressources de gaz naturel. Des technologies novatrices ont permis de révéler de vastes réserves un peu partout en Amérique du Nord, ce qui a réduit la demande d'exportations canadiennes aux États-Unis et fait baisser les prix et les redevances.

Étant donné que les États-Unis sont de plus en plus autosuffisants sur le plan de l'énergie, il est essentiel de diversifier nos marchés d'exportation dans ce domaine afin de renforcer la compétitivité à long terme de notre secteur énergétique. Le gouvernement fédéral peut apporter son aide en créant un climat fiscal concurrentiel pour attirer les investissements, en maintenant un régime de réglementation de l'énergie efficace et en s'attaquant aux enjeux touchant la consultation et l'accommodement des populations autochtones.

1.1 Reclassement fiscal des installations de liquéfaction du gaz naturel

Le Canada a la chance inouïe de mettre en valeur son jeune secteur du gaz naturel liquéfié (GNL). La demande de gaz naturel en Asie-Pacifique devrait croître de plus de 60 % d'ici à 2025⁵. Notre pays a l'occasion de construire et de fournir plusieurs installations pour produire du GNL afin de répondre à une partie de cette croissance. Cependant, il est nouveau sur ce marché et ses projets d'exportation doivent être en concurrence dans un contexte mondial de plus en plus difficile.

À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie a délivré des permis d'exportation de GNL dans le cas de neuf projets de la Colombie-Britannique, et trois autres demandes sont en cours d'examen. La capacité totale approuvée d'exportation est de 249 milliards de mètres cubes

⁵ Pacific Northwest LNG et Petronas. À paraître. *Statis and Dynamic Economic and Tax Revenue Impact of Four Federal Tax Incentives for LNG Facilities.*

(8790 milliards de pieds cubes) par année, ou 24 milliards de pieds cubes par jour⁶. En présumant que la moitié des projets sont réalisés (12 milliards de pieds cubes par jour), les avantages économiques sur vingt-cinq ans représentent environ 1,2 trillion de dollars en PIB, 7,2 millions d'années d'emploi, 301 milliards de dollars de salaires, 289 milliards de dollars d'impôts et 60 milliards de dollars de redevances⁷.

Malgré le potentiel, aucun projet n'a fait l'objet d'une décision d'investissement finale, et des propositions en concurrence sont en cours d'examen aux États-Unis, en Australie, au Mozambique et ailleurs. Étant donné que les projets d'exportation de GNL proposés dépassent la demande, il est essentiel que le jeune secteur canadien du GNL soit mis en valeur sans délai afin que l'occasion soit saisie. Toutefois, au Canada, le classement fiscal actuel des installations de liquéfaction du gaz naturel n'offre pas de déduction pour amortissement équitable comparativement à celui qui est prévu pour les installations de fabrication similaires, et il n'est pas concurrentiel par rapport à celui que proposent d'autres pays.

Les installations de liquéfaction du gaz naturel transforment le gaz naturel en GNL. Elles le transforment et le traitent pour le modifier physiquement et chimiquement, non seulement par la liquéfaction du méthane, mais aussi par la séparation et la récupération d'autres productions d'hydrocarbures liquides inhérentes au gaz. Les installations canadiennes de liquéfaction du gaz naturel sont classées dans la catégorie 47, qui prévoit un taux d'amortissement de la valeur résiduelle aux fins de l'impôt de 8 %. Ce classement remonte à l'époque où les installations canadiennes de production de GNL devaient servir à la regazéification ou à l'écêtement des pointes, des procédés simples, conformes au profil de risque et à l'intensité de capital d'un taux de 8 %.

Inversement, la liquéfaction du gaz naturel exige une transformation plus complexe pour fabriquer du GNL ainsi que des quantités commerciales de liquides de gaz naturel et des échéanciers de récupération de capital plus longs. L'ACPP prétend que ces procédés sont conformes à la définition de « fabrication ou transformation » établie dans la jurisprudence et le bulletin IT-145R de l'Agence de revenu du Canada, et ils devraient donc être classés dans la catégorie 43 avec un taux d'amortissement de la valeur résiduelle aux fins de l'impôt de 30 %.

La catégorie 47 désavantage les installations canadiennes de GNL par rapport aux concurrents américains et australiens. Sur une base non actualisée, il faut 27 ans pour amortir considérablement (90 %) un actif de catégorie 47. Une analyse semblable pour une usine de

⁶ Moore et coll. Risky Business: The Issue of Timing, Entry and Performance in the Asia-Pacific LNG Market. University of Calgary School of Public Policy, 2014, p. 66. Disponible à l'adresse : <http://policyschool.ucalgary.ca/?q=content/riskybusiness-issue-timing-entry-and-performance-asia-pacific-lng-market>.

⁷ Dérivé par l'ACPP de Moore et coll., 2014 et Canadian Energy Research Institute, 2013. Global LNG: Now, Never, or Later. Disponible à l'adresse http://ceri.ca/images/stories/2013-02-04_CERI_Study_131_-_Global_LNG.pdf.

chevauchement (catégorie 43) s'étend sur environ 7 ans. Aux États-Unis ou en Australie, une installation de liquéfaction du gaz naturel s'amortit en grande partie sur environ 13 ans⁸.

Selon les estimations préliminaires, l'avantage net de ce changement s'établirait au Canada à environ 3 milliards de dollars en PIB sur la période allant de 2015 à 2035.

Recommandation

- Que le gouvernement fédéral modifie le traitement fiscal des installations de GNL pour faire passer celles-ci de la catégorie 47 (taux d'amortissement de la valeur résiduelle aux fins de l'impôt de 8 %) à la catégorie 43 (taux d'amortissement de la valeur résiduelle aux fins de l'impôt de 30 %).

1.2 Réformer les réglementations pour favoriser l'investissement des entreprises

Un régime de réglementation efficace est essentiel à la compétitivité des entreprises. L'ACPP appuie la réforme des projets de loi C-38 et C-45, et encourage le Canada et les provinces à poursuivre celle des réglementations en suivant un modèle d'équivalence fondé sur les principes de « l'organisme de réglementation le mieux placé » et de « guichet unique ».

Il y a lieu de réformer notamment la consultation des populations autochtones. La tâche qui consiste à consulter et accommoder les groupes autochtones est l'un des enjeux de réglementation les plus difficiles, étant donné que les secteurs de compétence concernent les ministères fédéraux, les provinces et les organismes de réglementation. Cette complexité crée de la confusion chez les entreprises, les groupes autochtones et les autorités gouvernementales en ce qui touche l'exécution de cette tâche. Il faut clarifier et renforcer davantage ces processus, en plus d'augmenter la visibilité des instances fédérales afin de mettre en valeur les mesures positives qui ont été prises en Colombie-Britannique et de les étendre à d'autres régions.

La consultation serait plus prévisible et efficace si des processus raisonnables, uniformes et transparents permettaient de clarifier les droits, les rôles, les responsabilités et les attentes des promoteurs, des gouvernements et des groupes autochtones. Ainsi, les entreprises gagneraient du temps et économiseraient de l'argent, le contexte national d'investissement serait plus sain et les groupes autochtones disposeraient d'un processus significatif pour s'engager dans des projets de mise en valeur des ressources.

Par exemple, il revient aux groupes autochtones de participer aux processus de consultation⁹. Cependant, dans certains cas, ils ont interprété le devoir de consulter et d'accommoder de l'État comme un droit de veto à l'égard de la mise en valeur. Cela crée confusion et méfiance chez les

⁸ Felesky Flynn LLP. Capital Cost Allowance Rates For Natural Gas Liquefaction Facilities, 2012.

⁹ *Idem.* : 13.

instances gouvernementales, les entreprises et les groupes autochtones, ce qui crée des conflits, retarde les projets et fait perdre des possibilités économiques.

Recommandations

Que le gouvernement fédéral :

- continue d'améliorer le processus de réglementation en suivant un modèle d'équivalence fondé sur les principes de « l'organisme de réglementation le mieux placé » et de « guichet unique »;
- investisse des ressources suffisantes pour évaluer, coordonner et appliquer les processus de consultation provinciaux, territoriaux et industriels, le cas échéant, afin de remplir ses obligations à cet égard;
- assure activement la maîtrise d'œuvre des politiques de consultation auprès des Autochtones, en aidant les ministères fédéraux à prendre leurs responsabilités dans ce domaine et à mettre en application les recommandations du rapport Eyford¹⁰;
- veille à une coordination en temps utile avec les promoteurs industriels pour ce qui est de la consultation, car ceux-ci sont les mieux placés pour répondre aux demandes d'accommodement, atténuer les effets et renforcer les partenariats;
- transmette mieux les rôles, les responsabilités et les attentes en ce qui touche le processus de consultation à tous les groupes d'intérêt, dont les populations autochtones et le secteur industriel, et les clarifie.

2 Optimiser le nombre et le type d'emplois pour les Canadiens

Le secteur énergétique du Canada est en phase d'expansion, et les mises en valeur de ressources naturelles canadiennes devraient créer une demande soutenue de main-d'œuvre qualifiée au cours de la prochaine décennie¹¹. Selon les estimations du Petroleum Labour Market Information Service, l'activité entourant les sables bitumineux engendrera à elle seule 98 000 emplois dans les domaines de la construction, de la maintenance et de l'exploitation, pendant cette période¹². S'assurer que nous disposons des bonnes personnes possédant les bonnes compétences est essentiel pour réaliser des projets énergétiques en toute sécurité et en respectant les délais et le budget.

À 2 milliards de dollars par année, les ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) représentent le principal programme fédéral de transferts aux provinces et territoires pour les besoins du marché du travail. Ils permettent de financer des programmes d'emploi pour les prestataires actuels et antérieurs en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi (AE)*. Étant donné les récentes réformes limitant l'accès au Programme des travailleurs étrangers temporaires

¹⁰ Eyford, Doug. Établir des relations, créer des partenariats. Rapport présenté au premier ministre, 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/www/pdf/publications/ForPart-Online-fr.pdf>.

¹¹ Conseil sectoriel de la construction. Construire l'avenir, Points saillants 2013-2021, 2013.

¹² Petroleum Labour Market Information Service. The Decade Ahead: Oil Sands Labour Demand Outlook to 2022, 2014. Disponible à l'adresse : <http://www.careersinoilandgas.com/labour-market-information/reports/#>.

(TET), mais aussi le fait que le gouvernement insiste pour accorder la priorité aux Canadiens avant tout, les EDMT doivent être aussi ciblées et efficaces que possible lorsqu'il s'agit d'orienter les Canadiens sous-employés et en chômage vers les emplois et la formation afin de répondre aux demandes de main-d'œuvre de l'économie canadienne.

2.1 Accorder la priorité aux programmes de développement des compétences et d'expérience professionnelle pour augmenter la productivité de la main-d'œuvre

Les programmes de développement des compétences et d'expérience professionnelle représentent la meilleure intervention pour augmenter les niveaux d'emploi et de revenu chez les Canadiens sous-employés et en chômage. Selon le rapport *Évaluation des ententes sur le marché du travail (EMT) 2013*, 86 % des participants aux programmes d'expérience professionnelle et de développement des compétences prévus dans les EMT avaient trouvé un emploi dans un délai de deux ans, 72 % avaient vu leur salaire hebdomadaire augmenter, et 87 % avaient obtenu un titre de compétences¹³. De plus, selon l'évaluation effectuée en 2013 des programmes prévus dans les EDMT, « les interventions de développement des compétences sont les plus efficaces pour accroître les gains des prestataires actifs (d'AE) », et les données empiriques portent à croire que la productivité de l'employeur augmente et que le recours à l'AE diminue¹⁴. En comparaison, les avantages globaux dans le cas des autres programmes des EDMT, comme les *Subventions salariales ciblées*, le *Programme d'aide au travail indépendant*, les *Partenariats pour la création d'emplois* et les *Services d'aide à l'emploi*, ne se sont pas révélés aussi constants et complets.

Recommandation

- Que le gouvernement fédéral réforme le programme des EDMT afin d'accorder la priorité aux programmes de développement des compétences et d'expérience professionnelle, un peu comme pour les EMT, et de manière fortement orientée vers les postes en demande.

2.2 Réformer les programmes de soutien du revenu pour favoriser la mobilité de la main-d'œuvre

Dans un marché du travail dépourvu d'entraves, la dispersion régionale des taux de chômage diminuerait, car les travailleurs migreraient vers les zones où le taux de chômage est faible. Cependant, au Canada, cela ne s'est pas nécessairement produit. À l'heure actuelle, tous les employeurs et employés contribuent à parts égales au programme d'AE, mais les prestations différentielles sont versées d'après l'état de l'emploi dans la région. Cela a effectivement pour

¹³ Emploi et Développement social Canada. *Évaluation des ententes sur le marché du travail* (31 mars 2013).

¹⁴ Chapitre 6 : Répercussions et efficacité de l'assurance-emploi (n. d.). Gouvernement du Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, section IV. Repéré le 9 juillet 2014 à l'adresse : <http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2011/chapitre6.shtml>.

effet de créer des distorsions sur le marché du travail et de dissuader à la fois les employeurs et les employés de s'attacher aux problèmes de chômage chroniques à l'échelle régionale.

Certaines autorités se sont attaquées à la question en proposant des cotisations à l'AE modulées suivant les antécédents des employeurs en matière de licenciements, afin de décourager le recours répétitif¹⁵. Une autre solution consiste à opter pour des cotisations variables dans le cadre du programme d'AE, selon les 58 régions économiques établies. Dans les zones où le taux de chômage est constamment élevé (et les prestations versées le sont aussi), les cotisations seraient relativement plus élevées. En conséquence, dans les zones où le taux de chômage est faible et les prestations versées sont moins élevées, les cotisations à payer seraient inférieures. Cette approche est conforme à un vrai modèle d'assurance et permettrait d'éliminer la redistribution propre au programme d'AE qui dissuade les employeurs et les employés de trouver des solutions aux problèmes de chômage chroniques.

Recommandation

- Que le gouvernement fédéral introduise des cotisations à l'AE modulées suivant les antécédents des employeurs et réforme l'élément soutien du revenu afin de mieux relier les prestations reçues au montant payé, et ainsi réduire les aspects qui dissuadent les travailleurs de migrer vers les zones où le taux de chômage est faible.

¹⁵ OCDE (1^{er} juin 2014). Études économiques de l'OCDE, Canada, juin 2014, synthèse, repéré le 3 juillet 2014. Disponible à l'adresse http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Synth%C3%A8se_CANADA_2014.pdf.