

Chapitre 3

**L'aide gouvernementale aux
investissements dans le secteur
de l'énergie**

Table des matières

	Page
Points saillants	3–5
Introduction	3–7
Survol du secteur de l'énergie	3–7
La politique sur l'énergie, une responsabilité partagée	3–9
Objet de l'étude	3–10
Observations	3–10
Dépenses gouvernementales et réglementation	3–10
Dépenses fédérales	3–11
Autre aide fédérale	3–13
Le régime fiscal et les investissements dans le secteur de l'énergie	3–14
Les recettes du gouvernement fédéral dans le secteur de l'énergie	3–14
Les incitatifs fiscaux actuels pour les investissements dans le secteur de l'énergie	3–14
Les redevances et la déduction relative aux ressources	3–16
Estimer les dépenses fiscales liées aux ressources	3–18
Le traitement fiscal actuel des investissements dans les énergies renouvelables est-il le même que celui des investissements dans les énergies non renouvelables?	3–20
Investir dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique	3–22
Conclusion	3–24
À propos de l'étude	3–27
Pièces	
3.1 Sources d'énergie et utilisations	3–8
3.2 Augmentation des besoins en énergie au Canada – Projections jusqu'en 2020	3–9
3.3 Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1970–1971 à 1998–1999	3–11
3.4 Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1987–1988 à 1998–1999	3–12
3.5 Recettes fédérales tirées de l'énergie, de 1970–1971 à 1998–1999	3–15
3.6 Impôt fédéral sur le revenu des sociétés payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité	3–16
3.7 Effets des amortissements accélérés	3–17
3.8 Relations entre la déduction relative aux ressources et les redevances à la Couronne pour les activités en amont – Industrie pétrolière et gazière, 1983–1996	3–18
3.9 Différences entre l'amortissement pour l'impôt et l'amortissement comptable dans l'industrie pétrolière et gazière	3–19
Annexes	
A. Points saillants des dépenses et de la réglementation du gouvernement fédéral en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie	3–29
B. Points saillants de l'appui du gouvernement aux investissements dans le secteur de l'énergie dans le cadre du régime fiscal	3–35
C. Dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise concernant les investissements dans le secteur de l'énergie	3–38



L'aide gouvernementale aux investissements dans le secteur de l'énergie

Points saillants

3.1 Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les encouragements ou incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

3.2 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 favorise pas particulièrement le secteur des énergies non renouvelables par rapport au secteur des énergies renouvelables. Nous avons de plus constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux pour diverses raisons. La plupart des dépenses fédérales et des encouragements fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

3.3 Toutes les formes d'énergie sont en concurrence avec de nombreuses autres possibilités d'investissement. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. La plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête croient que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables ne présentent pas actuellement ces caractéristiques. De même, les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ont souvent une période de récupération trop longue pour avoir la préférence.

3.4 Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficace. Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Contexte et autres observations

3.5 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008–2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

3.6 Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprenaient le pétrole, le gaz naturel et le charbon (qui sont des combustibles fossiles), et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprenaient l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées.

3.7 Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. La plupart des dispositions fiscales fédérales qui existent aujourd'hui permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit les impôts exigibles de l'exercice, mais qu'il paiera plus tard des impôts plus élevés. Les amortissements accélérés constituent un avantage surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

3.8 Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait remarquer, de nombreux projets d'exploitation d'énergies renouvelables ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable. Il y a trois raisons à cela : les marchés sont difficiles à pénétrer; les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus que les produits dérivés des énergies non renouvelables; les périodes de récupération sont souvent plus longues.

Introduction

3.9 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont négocié le *Protocole de Kyoto*, un accord sur les changements climatiques visant à réduire les émissions de six gaz à effet de serre importants, dont le dioxyde de carbone. (La principale source d'émissions de gaz anthropiques à effet de serre au Canada est la production et l'utilisation de combustibles fossiles tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon.) Pour sa part, le Canada s'est engagé à réduire ses émissions à six pour cent sous les niveaux de 1990 d'ici 2008–2012. Mais les émissions du Canada étaient déjà de 13 p. 100 supérieures aux niveaux de 1990 en 1997 et, selon les prévisions, elles devraient continuer d'augmenter. À moins que le Canada ne prenne de nouvelles mesures, Ressources naturelles Canada (RNCan) estime qu'en réalité, il nous faudra réduire nos émissions d'au moins 26 p. 100 par rapport aux niveaux prévus pour atteindre les objectifs du *Protocole de Kyoto*.

3.10 Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont approuvé, en avril 1998, un processus d'élaboration d'une stratégie de mise en oeuvre nationale pour répondre aux changements climatiques. Seize tables de concertation ou groupes de travail, comprenant environ 450 personnes ayant de nombreux points de vue sur les changements climatiques, ont été créés pour examiner les incidences, les coûts et les avantages de l'application du *Protocole de Kyoto*. Chaque table de concertation devrait préparer un ensemble d'options que les ministres doivent étudier au cours d'une série de réunions qui auront lieu en 2000–2001.

3.11 Pour traiter la question des changements climatiques, on peut avoir recours à deux moyens importants, soit utiliser l'énergie avec plus d'efficacité ou établir une combinaison plus durable de sources d'énergie, ce qui signifie un plus

grand recours aux sources renouvelables. L'efficacité énergétique est largement reconnue comme un moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier le dioxyde de carbone. Les sources d'énergie renouvelable telles que l'eau, la biomasse (les végétaux et les déchets d'origine animale), le vent et le soleil, peuvent fournir au Canada un approvisionnement en énergie à long terme, sûr et sans danger pour l'environnement.

3.12 Pour les fins de la présente étude, les « sources d'énergie non renouvelable » comprennent le pétrole, le gaz naturel et le charbon, qui sont des combustibles fossiles, et l'énergie nucléaire. Les « sources d'énergie renouvelable » comprennent l'eau (les grands et les petits projets d'aménagement hydroélectrique), le vent, le soleil, la cellule photovoltaïque (l'énergie produite par l'exposition à la lumière de deux matières dissemblables), la biomasse, l'éthanol, la puissance géothermique (l'énergie produite dans la Terre) ainsi que les vagues ou les marées. Les « autres sources d'énergie » comprennent le méthanol/méthane et la pile à hydrogène. Il s'agit de sources d'énergie renouvelable ou non renouvelable.

Survol du secteur de l'énergie

3.13 Le développement économique des sociétés modernes est tributaire de l'énergie. La pièce 3.1 montre les nombreuses sources d'énergie et leurs utilisations. Selon RNCan, la consommation canadienne d'énergie était, en 1997, de 39 p. 100 dans le secteur industriel, de 27 p. 100 dans le secteur des transports, de 18 p. 100 dans le secteur résidentiel, de 13 p. 100 dans le secteur commercial et de 3 p. 100 dans le secteur agricole. Au Canada, la consommation d'énergie varie selon les régions à cause de la densité et de la composition de la population, du climat et de la combinaison des activités industrielles.

3.14 En 1997, l'électricité comblait 24 p. 100 des besoins du Canada en

Le développement économique des sociétés modernes est tributaire de l'énergie.

énergie. Pour déterminer les effets de l'électricité sur l'environnement, il est important de comprendre comment elle est produite. Plus de la moitié de l'électricité du Canada est issue de projets d'aménagement hydroélectrique, dont la plupart sont de grands projets qui peuvent avoir des effets nuisibles sur l'environnement, par exemple lorsqu'il faut inonder des terres pour créer de vastes réservoirs. Les centrales nucléaires et les centrales à combustibles fossiles produisent presque tout le reste de l'électricité du pays. Certaines formes d'énergie renouvelable, telles que le vent, l'énergie solaire et la biomasse, produisent aussi de l'électricité, mais la quantité totale produite est minime.

3.15 RNCan a estimé l'augmentation des besoins en énergie d'ici 2020. Comme l'indique la pièce 3.2, les sources d'énergie non renouvelable seront utilisées pour satisfaire la plupart de ces besoins. Cependant, l'extraction, la production et l'utilisation des combustibles fossiles produisent des gaz à effet de serre, ce qui a une incidence sur les changements climatiques. Les sources d'énergie intérieures ou étrangères peuvent répondre

aux besoins du Canada. Tant et aussi longtemps que les Canadiens et l'industrie canadienne auront besoin de plus d'énergie et qu'ils seront disposés à payer pour l'obtenir, les fournisseurs la leur procureront.

3.16 Les besoins intérieurs en énergie combinés aux possibilités d'exportation sont les éléments moteurs de la production d'énergie au Canada. Pour certains produits dérivés des énergies, tels que l'électricité, il existe un lien assez étroit entre les besoins du Canada et sa production. Pour d'autres produits, tels que le pétrole et le gaz, le lien n'est pas aussi étroit.

3.17 Les sources d'énergie non renouvelable ont tendance à être échangées sur les marchés internationaux qui fixent leur prix. Changer la production canadienne ne changera pas nécessairement la quantité d'énergie utilisée par les Canadiens ou le prix qu'ils paient. Par contre, des changements à l'échelle internationale touchant le prix de ces sources d'énergie ou l'approvisionnement pourraient bien avoir des répercussions sur les consommateurs canadiens. Le Canada

Pièce 3.1

Sources d'énergie et utilisations

Source Utilisation	Énergies non renouvelables					Énergies renouvelables							Autres ³		
	Pétrole	Gaz naturel	Charbon	Énergie nucléaire	Propane	Eau (projets hydro-électriques)	Vent	Soleil	Cellule photovoltaïque	Biomasse	Éthanol	Énergie géothermique	Vagues et marées	Méthane/méthane	Pile à hydrogène
Transport ¹	✓	✓			✓					✓	✓			✓	✓
Résidentielle ²	✓	✓			✓			✓		✓		✓			
Commerciale ²	✓	✓			✓			✓				✓			
Industrielle ²	✓	✓	✓					✓		✓					
Agricole ²	✓	✓			✓		✓	✓							
Électricité	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓

Source : Bureau du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable

¹Exclut l'utilisation de l'électricité.

²Exclut l'utilisation de l'électricité et le transport.

³Autres sources d'énergie : sources d'énergie renouvelable ou non renouvelable.

a de grandes réserves de pétrole, de gaz naturel et de charbon et il les utilise pour satisfaire aux besoins en énergie des Canadiens. Elles présentent donc des avantages sur le plan économique.

3.18 L'industrie pétrolière et gazière du Canada est importante et dynamique. Les dépenses nettes du secteur en amont (exploration et production) de l'industrie étaient d'environ 28,4 milliards de dollars en 1998. Cette même année, les entreprises ont produit plus de deux millions de barils de pétrole brut par jour et environ 16 milliards de pieds cubes de gaz naturel par jour; elles ont exporté environ la moitié de cette production. Le secteur amont de l'industrie pétrolière et gazière emploie plus de 70 000 personnes. De 1991 à 1997, l'industrie pétrolière et gazière a enregistré des marges bénéficiaires d'exploitation moyennes de 9,1 p. 100, comparativement à 6,6 p. 100 pour toutes les industries, et un rendement du capital moyen de 5,5 p. 100, comparativement à 5,8 p. 100 pour toutes les industries.

3.19 Les sources d'énergie renouvelable ont tendance à être produites, tarifées et utilisées dans un marché plus local ou régional. Ces sources sont concurrentielles dans leurs marchés si elles sont disponibles et si leur coût est comparable à celui d'autres sources d'énergie possibles.

3.20 Les sources d'énergie tant renouvelable que non renouvelable ont toutes deux besoin de capital pour assurer leur croissance. Cependant elles ne se font pas nécessairement concurrence l'une l'autre. Les investisseurs recherchent plutôt les investissements qui correspondent à leurs objectifs, et notamment ceux qui leur permettent d'obtenir le taux de rendement souhaité.

La politique sur l'énergie, une responsabilité partagée

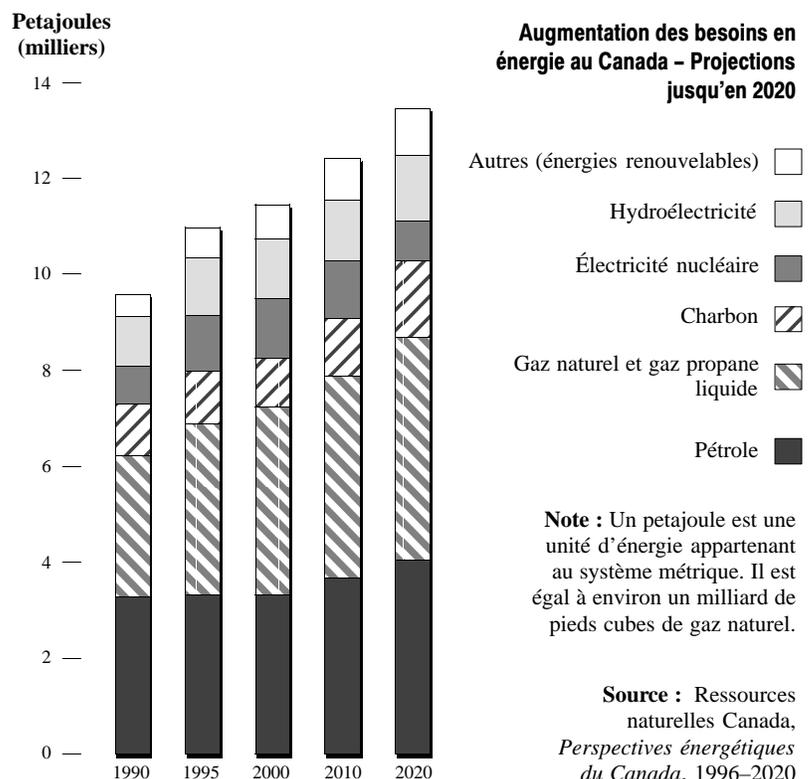
3.21 La compétence en matière de politique énergétique est partagée entre les

gouvernements fédéral et provinciaux. Les provinces possèdent des ressources en énergie et élaborent des politiques et des règlements liés à l'énergie et à la fiscalité pour la gestion de ces ressources. Le gouvernement fédéral s'occupe surtout du mouvement interprovincial et international de l'énergie et du matériel énergivore ainsi que des projets qui débordent les frontières provinciales. De plus, il réglemente l'industrie nucléaire canadienne. En outre, le gouvernement fédéral détient de vastes pouvoirs en matière de fiscalité et de dépense. Les deux paliers de gouvernement ont des responsabilités en ce qui a trait à la protection de l'environnement.

3.22 La politique fédérale de l'énergie a évolué au cours des 30 dernières années. Au milieu des années 70 et au début des années 80, le gouvernement a voulu s'assurer que les Canadiens puissent facilement s'approvisionner en énergie et ce, à un coût abordable. À la fin des

Pièce 3.2

Augmentation des besoins en énergie au Canada – Projections jusqu'en 2020



Les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie presque depuis le début.

années 80 et au début des années 90, alors que les prix internationaux du pétrole fléchissaient et que les approvisionnements augmentaient, on s'est attaché à développer les sources d'énergie canadiennes et à améliorer les économies régionales. Aujourd'hui, la politique officielle en matière d'énergie est axée sur le marché et elle est de plus en plus façonnée par des engagements nationaux et internationaux tels que l'*Accord de libre-échange nord-américain* et le *Protocole de Kyoto*. La stratégie de mise en oeuvre nationale prévue pour traiter des changements climatiques peut avoir une incidence importante sur la future politique en matière d'énergie.

3.23 En octobre 1996, RNCan a publié un document intitulé *Stratégie sur les énergies renouvelables : créer un nouvel élan*. L'objectif en était de permettre une utilisation commerciale plus rapide de la technologie des énergies renouvelables par l'amélioration des conditions d'investissement et la promotion des initiatives de développement de la technologie et du marché. En avril 1998, RNCan a mis sur pied l'Office de l'efficacité énergétique en lui confiant le mandat de renouveler, de renforcer et d'élargir l'engagement du Canada en matière d'efficacité énergétique.

Objet de l'étude

3.24 Au fil des ans, les gouvernements ont, pour diverses raisons, appuyé l'exploration et le développement de l'énergie de sources non renouvelables et renouvelables et encouragé l'efficacité énergétique. Ils ont agi de la sorte, notamment pour garantir un approvisionnement en énergie suffisant, en particulier pendant les crises du pétrole, développer les économies régionales et régler les problèmes environnementaux. Certains croient que le secteur des énergies non renouvelables a bénéficié, et continue de bénéficier, de plus d'aide que le secteur des énergies renouvelables. Beaucoup de gens ont dit que le régime fiscal comporte des subventions cachées

pour les investissements dans le secteur des énergies non renouvelables. Par ailleurs, d'aucuns ont prétendu que l'expansion du secteur canadien des énergies renouvelables n'est pas aussi rapide qu'elle le devrait, en grande partie à cause de l'action du gouvernement ou de son inaction.

3.25 Nous avons entrepris cette étude pour donner au Parlement de l'information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et pour déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons mis l'accent sur les investissements dans le secteur de l'énergie, mais nous avons aussi examiné d'autres interventions fédérales d'intérêt majeur dans ce secteur. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous avons voulu déterminer si les encouragements fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

3.26 Pour obtenir plus d'information sur cette étude, veuillez vous reporter à la section **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre.

Observations

Dépenses gouvernementales et réglementation

3.27 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie presque depuis le début. Les politiques gouvernementales ont contrôlé ou influencé des activités particulières au moyen de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux afin

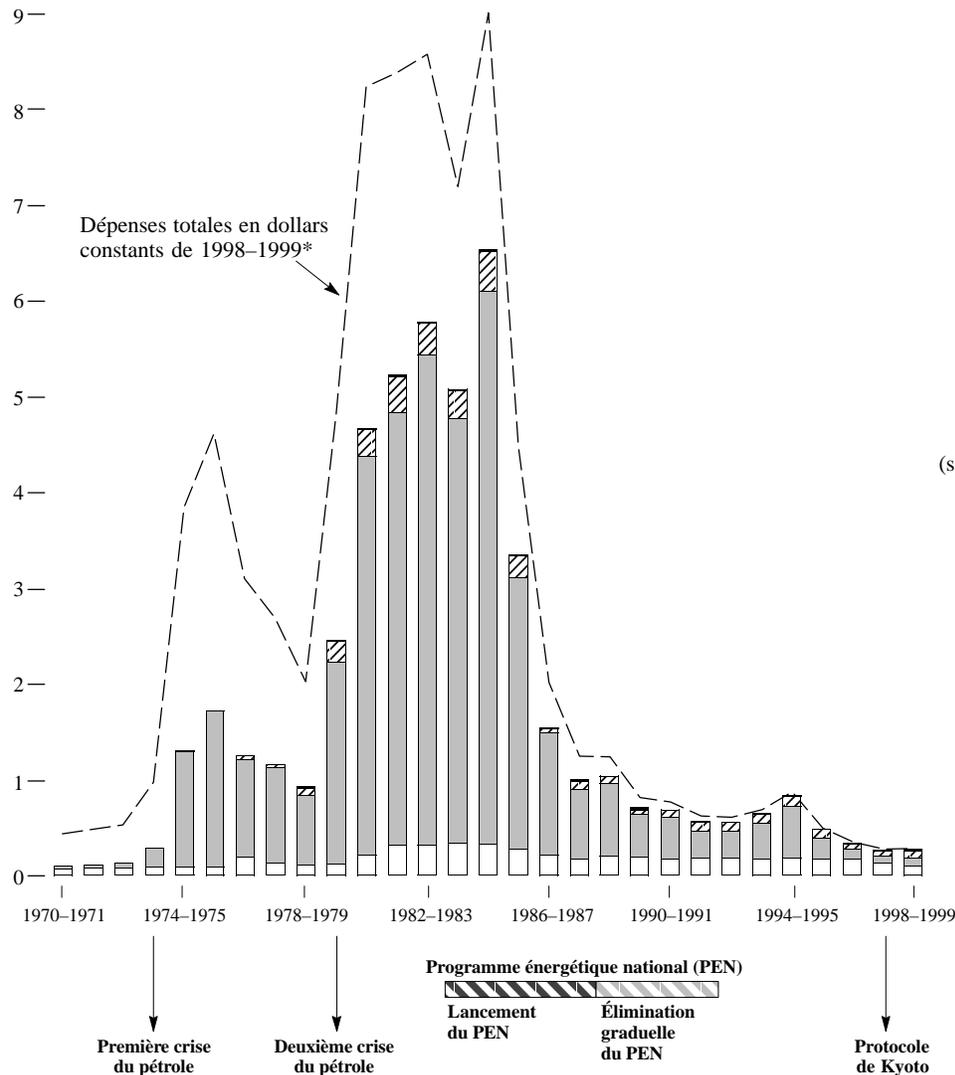
de garantir un approvisionnement en énergie suffisant aux Canadiens, de développer les économies régionales et de régler les problèmes environnementaux. L'annexe A présente les points saillants des dépenses et de la réglementation fédérales en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie. Dans le passé, la plus grande partie de ces moyens ciblait les ressources non renouvelables, source prédominante d'énergie au Canada. Parfois, ce sont surtout les producteurs d'énergie non renouvelable qui ont

tiré profit des dépenses et de la réglementation; à d'autres occasions, les consommateurs en étaient les principaux bénéficiaires.

Dépenses fédérales

3.28 Nous avons analysé les dépenses fédérales dans le secteur de l'énergie déclarées dans les *Comptes publics du Canada* et les rapports ministériels sur les plans et les priorités (auparavant une partie de la Partie III du *Budget principal des dépenses*), de 1970–1971 à 1998–1999. Les pièces 3.3 et 3.4

Montant
(en milliards de dollars)



Pièce 3.3

Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1970-1971 à 1998-1999

- Énergies renouvelables
Dépenses totales : 0,2 milliard de dollars
- Efficacité énergétique
Dépenses totales : 3,3 milliards de dollars
- Énergies non renouvelables (sauf la technologie nucléaire)
Dépenses totales : 40,4 milliards de dollars
- Technologie nucléaire
Dépenses totales : 5,1 milliards de dollars

* Les données des barres du graphique sont en dollars de l'année en question.

Source : *Comptes publics du Canada* et *Ressources naturelles Canada*

répartissent les dépenses de cette période par source d'énergie. Nous avons inclus les paiements aux tiers et les programmes gouvernementaux qui se rapportent aux investissements dans le secteur de l'énergie. Nous avons exclu les dépenses de fonctionnement générales des ministères et les dépenses découlant de la réglementation des organismes qui s'occupent des questions d'énergie. Nous avons aussi exclu les dépenses fédérales en matière d'énergie se rapportant aux systèmes d'alimentation, de chauffage et de climatisation d'installations ou au fonctionnement de véhicules et d'autre matériel.

3.29 Pour ce qui est des ressources non renouvelables autres que l'énergie nucléaire, c'est entre 1974 et 1986, période où s'effectuaient les paiements d'indemnisation des importateurs de

pétrole (PIIP) et le Programme énergétique national (PEN), que le gouvernement fédéral a le plus dépensé.

3.30 Le gouvernement a introduit les PIIP en 1974 afin que les consommateurs du Québec et des provinces de l'Atlantique, qui dépendaient alors entièrement du pétrole importé, soient protégés contre les hausses des prix internationaux du pétrole. Lorsque les paiements ont pris fin, en 1985, ils avaient coûté environ 13,6 milliards de dollars. Une taxe sur les exportations de pétrole brut a contribué au financement des paiements.

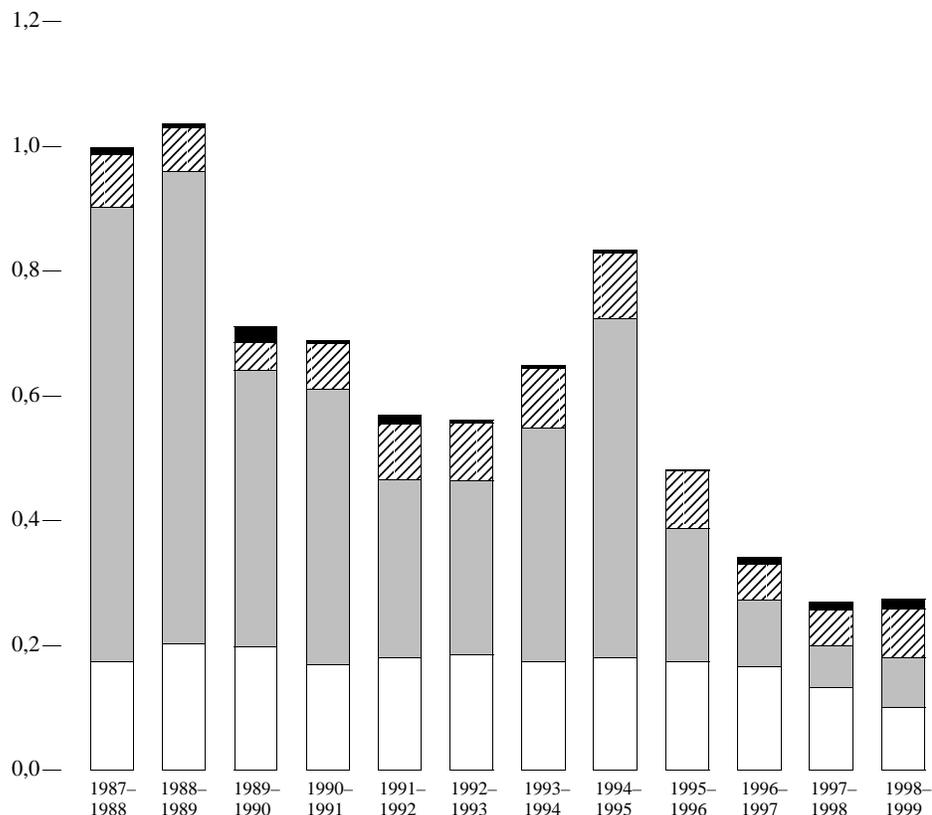
3.31 Le PEN, qui a été introduit en 1980, a retenu entre autres objectifs du gouvernement un seul « prix canadien » du pétrole, qui était inférieur aux prix internationaux. Le PEN a imposé une redevance de raffinerie, la redevance

Pièce 3.4

Dépenses fédérales directes dans le domaine de l'énergie, de 1987-1988 à 1998-1999

- Énergies renouvelables
- ▨ Efficacité énergétique
- Énergies non renouvelables (sauf la technologie nucléaire)
- Technologie nucléaire

Montant (en milliards de dollars)



Source : Comptes publics du Canada et Ressources naturelles Canada

d'indemnisation pétrolière, afin de faciliter l'atteinte de cet objectif. Lorsque ce régime a pris fin, à la suite de la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985, la redevance d'indemnisation pétrolière avait permis de recueillir environ 11,3 milliards de dollars des entreprises de raffinage. De ce montant, 11,1 milliards de dollars ont été versés aux premiers utilisateurs de pétrole à prix de revient élevé, habituellement d'autres entreprises de raffinage. Par le truchement du PEN, le gouvernement encourageait l'exploration et tentait d'accroître la part de propriété canadienne dans l'industrie pétrolière et gazière en versant quelque 7,7 milliards de dollars de subventions en espèces par l'intermédiaire du Programme d'encouragement du secteur pétrolier.

3.32 À la fin des années 80 et au début des années 90, le gouvernement fédéral a appuyé des mégaprojets dans le secteur de l'énergie tels que le Projet de développement Hibernia et les usines de valorisation du pétrole lourd. Depuis 1995, le gouvernement fédéral a fortement réduit ses dépenses liées aux ressources non renouvelables.

3.33 Le développement de la technologie nucléaire au Canada a commencé dans les années 40. En 1944, le gouvernement fédéral a commencé à construire une installation de recherche à Chalk River, en Ontario. Depuis 1946, il a dépensé environ six milliards de dollars pour la technologie nucléaire, en grande partie par l'intermédiaire d'Énergie atomique du Canada limitée. Comme l'indiquent les pièces 3.3 et 3.4, les dépenses annuelles au chapitre de la technologie nucléaire sont en baisse depuis quelques années.

3.34 Le gouvernement fédéral appuie le développement et l'utilisation de la technologie des énergies renouvelables depuis plus de 20 ans, en grande partie au moyen de programmes de recherche et de développement et d'incitatifs fiscaux. Au début, il voulait s'assurer que le Canada

ait un approvisionnement en énergie suffisant. Il s'inquiète maintenant davantage des effets sur l'environnement de l'utilisation de ressources non renouvelables pour produire de l'énergie. Le gouvernement fédéral dépense environ 12 millions de dollars par année pour appuyer la technologie des énergies renouvelables.

3.35 Le gouvernement fédéral fait aussi, depuis de nombreuses années, la promotion de la conservation de l'énergie et de l'efficacité énergétique. À la fin des années 70, les dépenses pour les programmes d'efficacité énergétique ont considérablement augmenté (voir la pièce 3.3). Les programmes de subventions comme le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes ont été utilisés pour inciter à une consommation plus judicieuse de l'énergie. Vers le milieu des années 80, les dépenses relatives à l'efficacité énergétique avaient grandement diminué. Au début des années 90, le gouvernement fédéral insistait de nouveau sur l'efficacité énergétique et les autres sources d'énergie et a commencé à réglementer l'efficacité énergétique des produits qui utilisent de l'énergie. Au cours des dernières années, il a dépensé environ 64 millions de dollars par année pour de telles activités.

Autre aide fédérale

3.36 Le gouvernement fédéral a aussi appuyé le secteur de l'énergie en investissant dans des entreprises, en accordant des prêts, en remboursant certaines taxes et redevances d'exportation et, enfin, en assumant certaines pertes éventuelles (passifs éventuels). Depuis 1970, le gouvernement fédéral a radié 2,8 milliards de dollars de ses investissements et prêts pour des projets dans le secteur des énergies non renouvelables et ce, en plus des montants indiqués dans les pièces 3.3 et 3.4. Entre les exercices 1975–1976 et 1981–1982, il a remis presque 2,4 milliards de dollars en frais d'exportation et autres pour certains types de pétrole ou de produits dérivés du

Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie.

pétrole que les entreprises ont exportés lorsqu'un volume égal était retourné au Canada.

3.37 Le passif éventuel du gouvernement fédéral pour l'énergie avait atteint environ 950 millions de dollars le 31 mars 1999. Ce passif est attribuable au Projet de développement Hibernia, à l'usine de valorisation de pétrole lourd Newgrade de même qu'aux installations régies par la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. Il ne comprend pas le coût de décontamination des déchets hautement radioactifs se trouvant sur des propriétés fédérales. Nous n'avons pas non plus inclus le coût de décontamination des déchets faiblement radioactifs, principalement dans la région de Port Hope, en Ontario, et le déclassement des sites de stockage des résidus de mine d'uranium. (Nous avons estimé ces coûts à 850 millions de dollars dans le chapitre 3, *La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral*, de notre rapport de mai 1995.)

Le régime fiscal et les investissements dans le secteur de l'énergie

Les recettes du gouvernement fédéral dans le secteur de l'énergie

3.38 Le gouvernement fédéral perçoit des taxes sur la production et la consommation d'énergie (voir les pièces 3.5 et 3.6). La plus grande source de revenu est la taxe d'accise que les consommateurs paient sur les carburants utilisés pour les véhicules et le matériel. Cette taxe a permis de prélever quelque 50 milliards de dollars entre 1970 et 1999. Le gouvernement fédéral perçoit aussi la taxe sur les produits et services (TPS) sur certains produits et services du secteur de l'énergie, mais il est difficile d'en déterminer les montants exacts.

3.39 De 1973–1974 à la fin des années 80, le gouvernement fédéral a

perçu environ 7,8 milliards de dollars en taxes sur l'exportation du pétrole, 10,1 milliards de dollars en impôt sur les revenus pétroliers, comme il est indiqué au paragraphe 3.31, et environ 11,3 milliards de dollars en redevances d'indemnisation pétrolière. Ces prélèvements ont été éliminés graduellement après la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985 (voir l'annexe A).

3.40 Le gouvernement fédéral perçoit également un impôt sur le revenu des producteurs d'énergie, sauf pour ce qui est des sociétés pétrolières et gazières et des services publics appartenant aux provinces. La pièce 3.6 montre qu'entre 1990 et 1997, les industries pétrolière, gazière et de l'électricité ont payé plus de 12 milliards de dollars en impôt fédéral sur le revenu des sociétés.

Les incitatifs fiscaux actuels pour les investissements dans le secteur de l'énergie

3.41 Les gouvernements ont utilisé le régime fiscal pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. L'annexe B donne un aperçu de quelques-uns des moyens utilisés à cette fin dans le passé. L'annexe C décrit les dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise qui s'appliquent expressément aux investissements dans le secteur de l'énergie. Ces dispositions sont complexes, tout comme la façon dont, dans leur application, elles interagissent entre elles et avec toutes les autres dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi qu'avec les régimes fiscaux et de redevances provinciaux.

3.42 La plupart de ces dispositions fiscales fédérales actuelles permettent l'amortissement accéléré d'une dépense aux fins de l'impôt. Cela signifie que le contribuable réduit l'impôt exigible de l'exercice, mais paiera plus tard un impôt plus élevé (voir la pièce 3.7). Les amortissements accélérés constituent

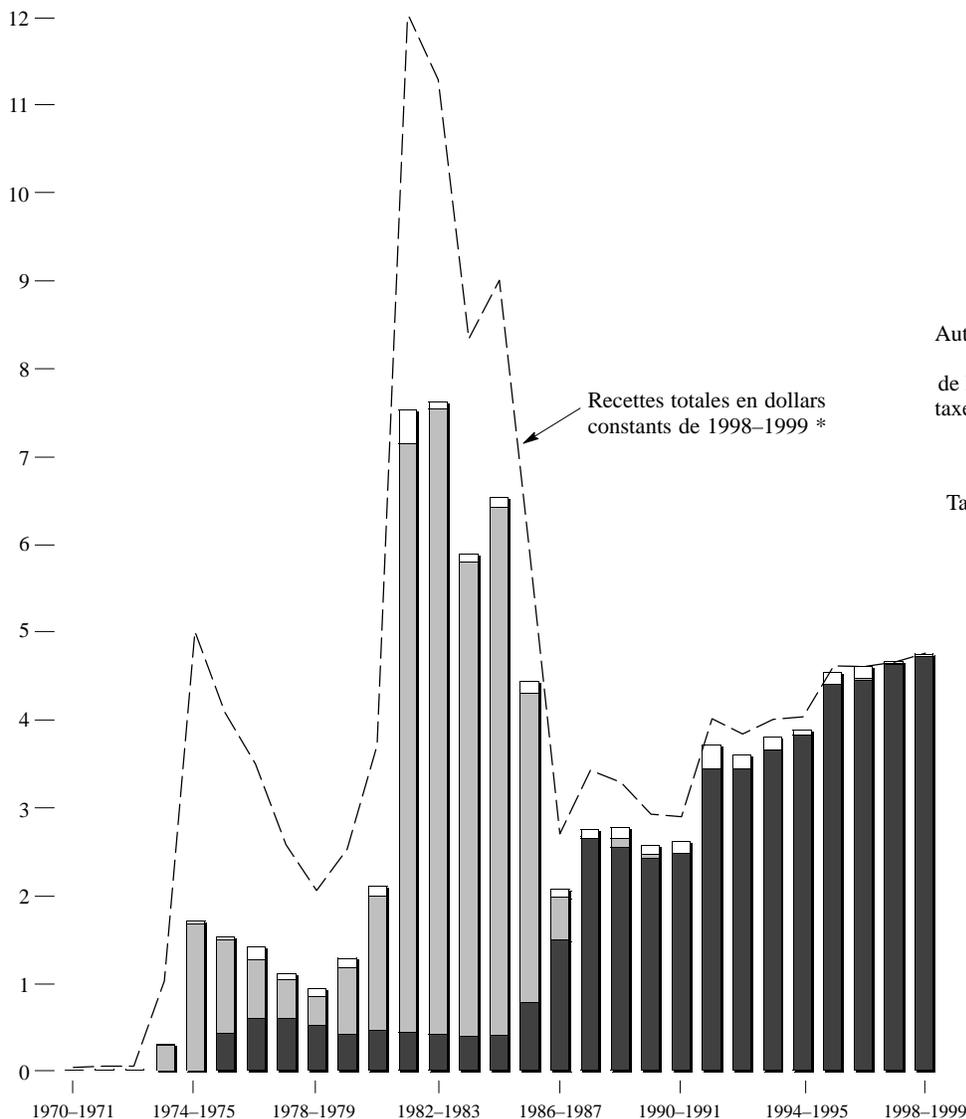
un avantage, surtout en raison de la « valeur temporelle » de l'argent. Les investisseurs qui peuvent réduire les impôts exigibles de l'exercice peuvent obtenir un taux de rendement plus élevé sur leur investissement et disposer de plus de liquidités pour d'autres investissements.

3.43 Les entreprises ont avantage à continuer de dépenser et à tirer parti des amortissements accélérés pour réduire

l'impôt exigible de l'exercice et retarder le jour où elles devront payer plus d'impôts. C'est dans cet esprit que le gouvernement a conçu les incitatifs fiscaux — pour encourager les investissements dans les ressources non renouvelables et renouvelables.

3.44 Les amortissements accélérés sont plus avantageux pour les entreprises qui font des bénéfices et qui devraient payer de l'impôt. Lorsque cela n'est pas le

Montant
(en milliards de dollars)



Pièce 3.5

Recettes fédérales tirées de l'énergie, de 1970-1971 à 1998-1999

- Recettes non fiscales tirées de l'énergie
Recettes totales : 2,9 milliards de dollars
- Autres recettes fiscales tirées de l'énergie (à l'exclusion de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur les produits et services)
Recettes totales : 36,1 milliards de dollars
- Taxes d'accise sur le carburant
Recettes totales : 49,6 milliards de dollars

* Les données des barres du graphique sont en dollars de l'année en question.

Source : Comptes publics du Canada

cas, les entreprises peuvent reporter les amortissements accélérés et les utiliser pour réduire leur impôt lorsqu'elles réalisent des bénéfices.

3.45 Les actions accréditives permettent aux entreprises d'amasser des fonds pour certaines activités en transférant ou en faisant passer certains de leurs amortissements accélérés à leurs actionnaires. Une société peut émettre des actions accréditives pour les frais d'exploration au Canada, les frais d'aménagement au Canada et les frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada (voir les définitions à l'annexe C). Les investisseurs reçoivent un intérêt dans la société et peuvent déduire les amortissements accélérés lorsqu'ils font le calcul de leur impôt. La société ne peut pas déduire les dépenses qu'elle a transférées aux investisseurs et peut, éventuellement, payer un impôt plus élevé. C'est en général les petites entreprises qui n'ont pas de revenu imposable qui émettent des actions accréditives.

Les redevances et la déduction relative aux ressources

3.46 Lorsque les entreprises calculent l'impôt fédéral sur leur revenu, elles ne peuvent pas déduire les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour le pétrole, le gaz naturel et les minéraux. (Les règles normales de l'impôt sur le revenu permettent une déduction pour la plupart des montants qui sont payés pour gagner un revenu). Le gouvernement fédéral a imposé cette restriction en 1974, en partie pour débrouiller l'écheveau des régimes de redevances provinciaux et de l'impôt fédéral sur le revenu. Afin de compenser cette restriction et d'offrir plus d'incitatifs à l'exploration et au développement, le gouvernement a introduit, en 1976, la déduction relative aux ressources. Lorsqu'elles font le calcul de leur impôt sur le revenu, les entreprises peuvent demander une déduction relative aux ressources correspondant à 25 p. 100 des bénéfices relatifs à des ressources découlant de l'exploitation minière et de la production de pétrole et de gaz.

Pièce 3.6

Impôt fédéral sur le revenu des sociétés payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)							
Pétrole et gaz (en amont)	763,2	523,9	639,2	773,2	874,6	1 072,9	1 246,5	1 221,5
Pétrole et gaz (en aval)	388,8	466,1	234,8	437,8	414,4	507,1	556,5	750,5
Total – pétrole et gaz	1 152,0	990,0	874,0	1 211,0	1 289,0	1 580,0	1 803,0	1 972,0
Électricité	142,0	143,0	187,0	210,0	231,0	218,0	214,0	257,0
Total de l'impôt sur le revenu payé par les industries pétrolière, gazière et de l'électricité	1 294,0	1 133,0	1 061,0	1 421,0	1 520,0	1 798,0	2 017,0	2 229,0
Total de l'impôt fédéral sur le revenu payé par toutes les industries	10 724,0	10 550,0	10 546,0	11 318,0	13 488,0	16 198,0	18 512,0	19 767,0

Source : Statistique Canada

Effets des amortissements accélérés

Faits :

1. Au cours de la première année, une entreprise dépense 100 000 \$ au titre de l'exploration pour trouver du gaz naturel.
2. L'entreprise amortit ce montant dans les livres comptables sur la durée de production du gisement découvert.
3. L'entreprise réalise des bénéfices de 200 000 \$ chaque année, avant amortissement et impôt.
4. Le taux d'imposition est de 30 p. 100.

	Première année	Deuxième année	Troisième année	Quatrième année	Cinquième année
(en milliers de dollars)					
Revenu inscrit dans les livres comptables :					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	17	17	17	13	9
Revenu avant impôt	183	183	183	187	191
Impôt au taux de 30 p. 100 (arrondi)	55	55	55	56	57
Revenu calculé aux fins de l'impôt :					
Bénéfices réalisés	200	200	200	200	200
Amortissement des dépenses d'exploration	100	0	0	0	0
Revenu avant impôt	100	200	200	200	200
Impôt au taux de 30 p. 100	30	60	60	60	60
Réduction d'impôt due à l'amortissement accéléré	25				
Augmentation de l'impôt due à l'amortissement accéléré		(5)	(5)	(4)	(3)

Si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt la première année. Cependant, l'amortissement accéléré permet à l'entreprise de déduire la totalité des dépenses d'exploration la première année, soit 100 000 \$, et d'ainsi réduire de 25 000 \$ l'impôt qu'elle a à payer cette année-là.

La deuxième année, l'entreprise paierait 55 000 \$ en impôt si les règles comptables et fiscales étaient les mêmes. Cependant, en raison de l'amortissement accéléré demandé la première année, l'entreprise ne peut inscrire aucune autre déduction et doit payer 60 000 \$ en impôt la deuxième année, ce qui représente une augmentation de 5 000 \$.

C'est le même cas pour les années ultérieures jusqu'à ce que les dépenses d'exploration aient été entièrement amorties dans les livres comptables.

D'une manière générale, les bénéfices relatifs à des ressources sont définis comme étant les revenus relatifs à des ressources moins les coûts indirects connexes, les coûts d'exploitation et les déductions pour amortissement (amortissement d'immobilisations telles que le matériel et les immeubles).

3.47 Au cours des dernières années, les avantages retirés dans l'ensemble par l'industrie pétrolière et gazière grâce à la déduction relative aux ressources ont à peu près compensé le coût en impôt à cause de la non-déductibilité des paiements de redevances provinciales (voir la pièce 3.8). Pour le secteur minier (y compris les mines de charbon et d'uranium), la déduction relative aux ressources excède habituellement les redevances. Cependant, la relation entre les redevances et la déduction relative aux ressources diffère d'une société à l'autre. Ainsi, une société dont les profits relatifs aux ressources sont peu élevés bénéficierait d'une petite déduction relative aux ressources qui pourrait ne pas compenser la non-déductibilité des

redevances à la Couronne. Par contre, les règles donnent aux sociétés une certaine latitude pour calculer la déduction relative aux ressources, et les amortissements accélérés peuvent la réduire de manière substantielle.

3.48 Nous encourageons le ministère des Finances à faire le suivi de la déduction relative aux ressources et à veiller à ce qu'elle continue de compenser adéquatement la non-déductibilité des paiements de redevances provinciales.

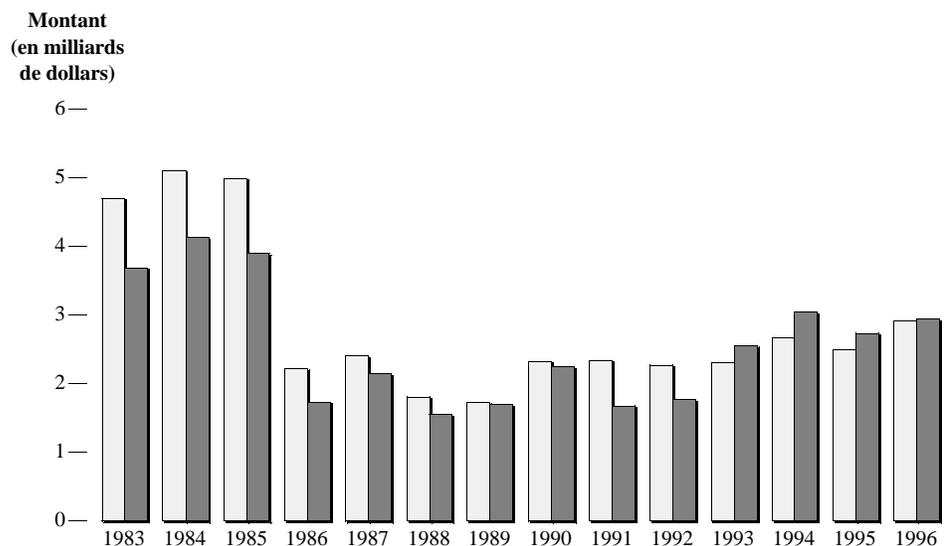
Estimer les dépenses fiscales liées aux ressources

3.49 On considère habituellement que les dépenses fiscales sont des mesures fiscales, telles que les exemptions, les déductions ou les crédits d'impôt, dont se sert le gouvernement pour atteindre des objectifs économiques et sociaux précis. Elles représentent souvent une solution de rechange aux dépenses directes. Par exemple, les incitatifs qui s'appliquent à la recherche et au développement peuvent prendre la forme de subventions gouvernementales ou de crédits d'impôt.

Pièce 3.8

Relations entre la déduction relative aux ressources et les redevances à la Couronne pour les activités en amont — Industrie pétrolière et gazière, 1983–1996

□ Redevances
■ Déduction relative aux ressources



Note : Ce tableau ne comprend pas les résultats de la vérification de Gulf Canada (voir le Rapport du vérificateur général de 1993, chapitre 3, Autres observations de vérification).

Sources : Ressources naturelles Canada et ministère des Finances

3.50 Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements. Dans ces cas, une approximation raisonnable de la dépense fiscale serait l'impôt sur la différence entre l'amortissement comptable et l'amortissement pour impôt. Lorsque l'amortissement pour impôt est plus grand que l'amortissement comptable, il y a réduction de l'impôt et la dépense fiscale est positive (voir la pièce 3.7). Lorsque l'amortissement pour impôt est moindre que l'amortissement comptable, il y a augmentation de l'impôt et la dépense fiscale est négative.

3.51 Faire l'estimation du total des dépenses fiscales qui se rattachent aux amortissements accélérés n'est pas chose facile. Les dispositions sont complexes et la collecte d'information appropriée est difficile. Bon nombre des déductions sont discrétionnaires, ce qui signifie que le contribuable peut déterminer la portion du montant exigible vraiment réclamée au cours d'une année donnée. En outre, parce que les amortissements accélérés peuvent entraîner des dépenses fiscales positives ou négatives, une estimation annuelle peut ne pas donner une image exacte du coût réel découlant des amortissements.

3.52 Le ministère des Finances a tenté de tenir compte de ces questions dans son compte de dépenses fiscales annuelles en calculant la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que retire un investisseur des amortissements accélérés d'un investissement hypothétique de 100 000 \$. Selon le compte de 1999, si une somme de 100 000 \$ est dépensée pour l'exploration de ressources non renouvelables, la valeur actuelle nette de l'avantage fiscal que procure l'amortissement accéléré de la dépense est de 4 800 \$. Mais cette approche ne fournit pas d'information sur les dépenses fiscales totales.

3.53 En outre, personne ne recueille présentement les données nécessaires pour estimer le coût total des dépenses fiscales liées aux amortissements accélérés. Pour saisir l'ampleur de la différence entre les amortissements pour fins comptables et ceux pour fins d'impôt, nous avons utilisé des données brutes de Statistique Canada sur l'industrie pétrolière et gazière. Comme l'illustre la pièce 3.9, l'amortissement pour impôt sur les biens matériels est moindre que l'amortissement comptable, alors que pour les dépenses liées à l'exploration et à l'aménagement, l'amortissement pour impôt est plus élevé que l'amortissement comptable.

Les incitatifs fiscaux actuels pour le secteur de l'énergie sont surtout les amortissements accélérés, qui sont conçus pour encourager les investissements.

Pièce 3.9

Différences entre l'amortissement pour l'impôt et l'amortissement comptable dans l'industrie pétrolière et gazière

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(en millions de dollars)						
Biens corporels							
Amortissement pour impôt	3 076	3 629	4 721	4 692	4 732	5 618	5 152
Amortissement comptable	5 115	5 099	5 435	6 018	6 330	6 272	6 382
Différence	(2 039)	(1 470)	(714)	(1 326)	(1 598)	(654)	(1 230)
Exploration et aménagement							
Amortissement pour impôt	2 829	3 242	3 209	4 756	4 342	5 676	5 418
Amortissement comptable	1 811	1 799	2 268	3 154	2 336	3 021	3 159
Différence	1 018	1 443	941	1 602	2 006	2 655	2 259

Source : Statistique Canada

**Personne ne recueille
présentement les
données nécessaires
pour estimer le coût
total des dépenses
fiscales liées aux
amortissements
accélérés.**

Cependant, il n'est pas possible d'estimer une dépense fiscale à l'aide de ces données, en grande partie parce que les estimations doivent être calculées pour chaque entreprise afin de tenir compte de sa situation fiscale unique.

3.54 Nous encourageons le ministère des Finances à explorer d'autres moyens d'estimer le coût total de ces incitatifs fiscaux, de déterminer si les incitatifs permettent d'atteindre les objectifs de manière rentable et de déterminer s'ils sont encore nécessaires.

Le traitement fiscal actuel des investissements dans les énergies renouvelables est-il le même que celui des investissements dans les énergies non renouvelables?

3.55 Pour répondre à cette question que posent de nombreuses parties intéressées, RNCan et le ministère des Finances ont publié, en 1996, une étude intitulée *Égalité des chances : Le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie*. L'objectif principal de cette étude était d'établir dans quelle mesure le système fiscal fournit (ou non) des niveaux d'aide comparables aux investissements dans les énergies non renouvelables, dans les énergies renouvelables et dans l'efficacité énergétique.

3.56 L'étude a conclu que, même s'il y avait inégalité, le traitement fiscal des projets dans le secteur de l'énergie variait peu, sauf pour l'éthanol et certains projets d'efficacité énergétique. Le niveau d'aide fiscale aux investissements dans l'approvisionnement en énergie non renouvelable et renouvelable se situait entre 5 p. 100 et 20 p. 100 des coûts en capital.

3.57 Nous avons examiné l'étude et la méthode qui a été utilisée afin de

déterminer l'exactitude des constatations. L'étude analysait un certain nombre de projets et faisait ressortir le degré d'imposition de chaque projet dans l'actuel régime fiscal comparativement à un régime fiscal neutre, c'est-à-dire un régime qui ne comporte pas d'incitatifs fiscaux. On déterminait ensuite quels projets payaient plus d'impôt et quels projets en payaient moins.

3.58 Nous avons tenté de vérifier les résultats de l'étude en utilisant une méthode différente, appelée la méthode des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI). Cette méthode examine le traitement fiscal des investissements de faible rendement, c'est-à-dire les investissements qui correspondent à peine à un taux de rendement acceptable pour l'investisseur. Lorsque les TEMI sont calculés pour divers investissements, il est facile de voir quels sont ceux que le système fiscal favorise ou ne favorise pas.

3.59 Nous sommes incapables, à l'aide de la méthode des TEMI, de tirer une conclusion définitive parce que certaines des données dont nous avons besoin pour appliquer la méthode n'étaient pas disponibles. Mais, dans la mesure où nous avons pu effectuer l'analyse, nos résultats ont appuyé les conclusions de l'étude.

3.60 Nous avons examiné d'autres éléments probants pour déterminer si le système fiscal favorise les sources d'énergie non renouvelable par rapport aux sources d'énergie renouvelable. Nous avons aussi passé en revue les dispositions fiscales relatives aux investissements dans le secteur de l'énergie, y compris leur évolution au fil du temps, et nous avons consulté des investisseurs dans ce secteur.

3.61 Le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances a publié un rapport en 1997 sur les TEMI payés par les entreprises dans diverses industries. Le Comité a constaté que le taux moyen pour toutes les industries représentait 19 p. 100. Malheureusement, le Comité n'a pas

fourni les TEMI pour les énergies renouvelables.

3.62 Pour les activités en amont (exploration et développement) de l'industrie pétrolière et gazière, le Comité a calculé deux TEMI, selon le traitement accordé aux redevances. Pour comparer divers investissements dans le secteur de l'énergie, nous croyons qu'il est préférable de considérer les redevances payées aux gouvernements provinciaux comme un impôt. Le TEMI des activités en amont de l'industrie pétrolière et gazière était de 18,2 p. 100, ce qui était près du taux moyen pour toutes les industries.

3.63 Les activités en aval (raffinage et marketing) de l'industrie pétrolière et gazière sont incluses dans l'industrie manufacturière et le commerce de détail. Le TEMI était de 16,5 p. 100 pour l'industrie manufacturière et de 23,2 p. 100 pour l'industrie du commerce de détail. Ces TEMI sont sensiblement semblables au TEMI moyen pour toutes les industries.

3.64 Le Comité a aussi calculé les TEMI payés pour l'industrie minière, y compris l'industrie houillère. Lorsque les redevances payées aux gouvernements provinciaux étaient considérées comme un impôt, le TEMI était de 17,7 p. 100, ce qui était près du TEMI moyen pour toutes les industries.

3.65 Il est important de noter, toutefois, que la méthode utilisée dans l'étude susmentionnée *Égalité des chances : Le traitement fiscal des investissements concurrentiels de l'énergie* et la méthode du TEMI sont théoriques. Elles supposent que les dispositions fiscales seront utilisées d'une certaine manière. La manière dont les dispositions fiscales sont véritablement appliquées détermine l'impôt que les entreprises paient sur des investissements particuliers dans le secteur de l'énergie. Par exemple, la plupart des contribuables peuvent déduire l'intérêt sur l'argent emprunté pour les investissements lorsqu'ils font le

calcul de leur impôt. L'intérêt constitue un élément clé de nombreux investissements dans le secteur de l'énergie. Si les entreprises disposent du temps et des ressources nécessaires pour appliquer des mécanismes de planification fiscale complexes qui comportent la déduction de l'intérêt, elles peuvent légalement réduire les impôts qu'elles paient sur des investissements particuliers dans le secteur de l'énergie.

3.66 Nous avons constaté que les incitatifs fiscaux s'appliquant aux investissements dans le secteur des énergies non renouvelables étaient plus généreux dans le passé qu'ils ne sont aujourd'hui. Par exemple, les déductions pour épuisement, qui permettaient aux entreprises de déduire plus que leurs dépenses réelles au cours des années 60 et 70, ne sont plus possibles (voir l'annexe B). Des changements ont aussi été apportés dans les années 90 afin de raffermir les règles de l'impôt sur le revenu s'appliquant au calcul de la déduction relative aux ressources.

3.67 Nous avons aussi constaté que plusieurs modifications avaient été apportées au cours des dernières années afin d'accorder le même traitement fiscal à toutes les formes d'investissement dans le secteur de l'énergie. Selon les investisseurs, dans la plupart des cas, le traitement fiscal fédéral des énergies renouvelables et des énergies non renouvelables est le même, mais ils souhaitent d'autres changements afin de pouvoir se prévaloir de toutes les dispositions existantes.

3.68 En même temps, il y a trois exceptions importantes à ce traitement fiscal important. Tout d'abord, le régime fiscal n'accorde pas de traitement préférentiel à certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique. Par exemple, l'installation de fenêtres éconergétiques dans un bâtiment est traitée, aux fins de l'impôt, de la même manière que l'installation de fenêtres ordinaires. Tout encouragement

Pour les investissements actuels, le traitement fiscal fédéral des investissements dans les ressources renouvelables et non renouvelables est assez semblable.

De nombreux projets d'énergie renouvelable ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un investissement désirable.

visant à installer des fenêtres éconergétiques doit provenir d'autres sources telles que la réduction des frais de chauffage et de climatisation au fil du temps. Les investisseurs qui veulent que leur investissement se rembourse dans une courte période choisiraient probablement des fenêtres ordinaires si elles étaient moins chères.

3.69 Deuxièmement, les investissements dans les sables pétrolières, comme tous les investissements dans l'industrie minière, y compris l'industrie houillère, bénéficient d'allègements fiscaux importants (voir l'annexe C). Les règles permettent aux entreprises d'amortir tous les coûts en capital d'un projet avant de payer tout impôt fédéral sur les bénéfices attribuables au projet. Ces dispositions reconnaissent les risques que comportent les investissements dans les sables pétrolières et les avantages économiques éventuels, mais elles rendent les investissements plus attirants qu'ils ne le seraient normalement. Le ministère des Finances estime que le bénéfice retiré de cet allègement fiscal varie de cinq millions à 40 millions de dollars pour chaque milliard de dollars investi. De même, l'Alberta exige, au cours des premières années d'un projet, des taux de redevances plus bas pour les sables pétrolières que pour des ressources comme le pétrole conventionnel et le gaz.

3.70 Troisièmement, les carburants de remplacement, comme l'éthanol produit à partir de sources renouvelables, le propane, le gaz naturel comprimé et le méthanol, sont exemptés de la taxe d'accise fédérale. Dans le cas des carburants mélangés, l'exemption de la taxe ne s'applique qu'à la partie « carburant » du produit.

3.71 D'après notre examen des éléments probants, pour les investissements actuels, le traitement fiscal fédéral des investissements dans les ressources renouvelables et non

renouvelables est assez semblable, sauf les investissements dans l'efficacité énergétique, les sables pétrolières, les mines de charbon et les carburants de remplacement. Néanmoins, l'interaction entre les régimes fiscaux fédéral et provinciaux et les régimes de redevances provinciales applicables pourraient entraîner des différences dans le traitement général des investissements du secteur de l'énergie.

Investir dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique

3.72 Les énergies renouvelables semblent avoir de la difficulté à s'imposer malgré les avantages qu'elles présentent pour l'environnement. Les grands projets d'aménagement hydroélectrique, qui sont habituellement financés par les services publics provinciaux et qui sont exécutés dans un marché fortement réglementé, constituent l'exception. Nous avons tenté de déterminer quelques-unes des causes de cette situation, étant donné que le régime fiscal actuel ne fait pas de distinction flagrante à l'égard des investissements dans les énergies renouvelables. Nous avons mené une enquête auprès d'un large échantillon d'individus ainsi que de petites, moyennes et grandes entreprises qui investissent dans le secteur de l'énergie. Nous avons également revu une partie de la littérature sur les investissements dans le secteur de l'énergie.

3.73 En 1997, l'Agence internationale de l'énergie a publié le document intitulé *Key Issues in Developing Renewables*. Elle soulignait qu'en ce qui concerne la plupart des formes d'énergie renouvelable, il y avait encore beaucoup à faire avant qu'elles puissent concurrencer la technologie des combustibles fossiles, en particulier pour la production d'énergie électrique. L'Agence ajoutait que les financiers et les fabricants hésitaient à investir le capital requis pour réduire les coûts lorsque la demande des

consommateurs relativement aux énergies renouvelables était faible et incertaine. Mais la demande demeure faible parce que les réductions de coût possibles ne peuvent pas toujours être obtenues lorsque les niveaux de production sont bas.

3.74 L'Agence a cité trois obstacles principaux à surmonter pour accroître l'utilisation des énergies renouvelables sur le marché :

- **Obstacles techniques.** De nombreuses techniques d'exploitation des énergies renouvelables se trouvaient encore aux premiers stades de développement. L'Agence a précisé que les énergies renouvelables devaient faire leurs preuves pour réussir à convaincre les consommateurs de leur rentabilité et de leur fiabilité.

- **Obstacles économiques.** Les énergies renouvelables ne pouvaient généralement pas concurrencer les combustibles conventionnels uniquement en ce qui concerne le coût, sauf dans les marchés à créneaux. C'était en grande partie parce que les prix des produits dérivés des énergies ne comprenaient pas le coût de facteurs externes comme leurs effets sur l'environnement.

- **Obstacles organiques.** Les principaux intervenants sur le marché, soit les décideurs, les institutions financières, les fournisseurs de matériel utilisé pour les services publics et les consommateurs, ne connaissaient pas l'étendue du développement de la technologie des énergies renouvelables.

3.75 Nous avons relevé des questions semblables. Lors de notre enquête, un taux de rendement adéquat sur les investissements était le facteur mentionné le plus fréquemment par les personnes à qui nous avons demandé d'évaluer le potentiel d'un projet d'investissement. Comme l'a fait remarquer l'Agence, de nombreux projets d'énergie renouvelable ne donnent pas encore un taux de rendement suffisant pour constituer un

investissement désirable, et ce pour plusieurs raisons :

- les marchés sont difficiles à pénétrer;
- les produits dérivés des énergies renouvelables coûtent généralement plus cher que les produits dérivés des énergies non renouvelables;
- les périodes de récupération sont souvent plus longues.

3.76 Les entreprises de services publics provinciales contrôlent la plus grande partie de la production d'électricité au Canada. Elles sont peu portées à acheter ou à produire une « énergie verte » (électricité ayant un effet minime sur l'environnement, produite à partir de sources d'énergie renouvelable autres que les grands projets d'aménagement hydroélectrique) lorsqu'elles peuvent produire une énergie moins chère à partir des sources existantes. Cela signifie que les producteurs indépendants d'« énergie verte » ont de la difficulté à vendre leur produit aux entreprises de services publics.

3.77 De plus, parce que les provinces ont des marchés de l'électricité fortement réglementés, ces producteurs indépendants ont généralement un accès limité au réseau électrique, ce qui limite aussi leur capacité de commercialiser leurs produits. Certaines provinces sont en voie de déréglementer leurs marchés de l'électricité en vue de les rendre plus ouverts à la concurrence.

3.78 Les coûts de nombreuses formes d'« énergie verte » ont baissé de manière marquée au cours des dix dernières années. Cependant, ils sont encore généralement plus élevés que les coûts de production d'énergie à partir des sources existantes plus traditionnelles, notamment les grands projets hydroélectriques et les centrales à combustibles fossiles, sauf pour les marchés à créneaux. L'intensification de la recherche et du développement devrait diminuer les coûts encore davantage. L'accès à des marchés

Le coût et le prix final du marché pour les divers produits dérivés des énergies ne comprennent pas les effets de leur production et de leur utilisation sur l'environnement.

plus vastes faciliterait aussi la baisse des coûts, car chaque unité est ordinairement moins coûteuse lorsque les biens sont produits en plus grandes quantités.

3.79 Les promoteurs des énergies renouvelables prétendent que le coût et le prix final du marché pour les divers produits dérivés des énergies ne comprennent pas les effets de leur production et de leur utilisation sur l'environnement. Jusqu'ici, il n'y a pas d'entente générale sur les valeurs à donner à ces effets, qui sont appelés effets externes, en particulier lorsque de grandes régions géographiques sont en cause. Par conséquent, les gouvernements auraient un rôle stratégique à jouer pour aider les marchés à prendre en considération tous les avantages et les effets de la production et de la consommation d'énergie. S'il était possible d'inclure la valeur des effets externes dans le prix des divers produits dérivés des énergies, le coût des combustibles qui créent plus de dommages à l'environnement serait plus élevé.

3.80 Les investisseurs nous ont déclaré qu'ils tentent généralement de rembourser leur investissement dans la plus courte période possible (la période de récupération), compte tenu des risques de l'investissement et des rendements éventuels. En ce qui concerne les investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, les périodes de récupération sont souvent trop longues pour qu'ils soient considérés désirables; c'est pourquoi le financement est difficile à trouver. Dans le passé, les gouvernements ont, dans certains cas, eu recours à une combinaison d'aide directe, de réglementation et d'incitatifs fiscaux pour aider à surmonter des obstacles de ce genre.

3.81 Les investisseurs nous ont confirmé que le régime fiscal peut influencer sur leurs décisions d'investissement. Les incitatifs fiscaux peuvent parfois améliorer le taux de rendement ou réduire

la période de récupération d'un investissement, ce qui le rend plus attrayant. Les incitatifs fiscaux comme les amortissements accélérés sont utiles lorsqu'une entreprise fait suffisamment de bénéfices pour les utiliser immédiatement. Dans d'autres situations, les incitatifs fiscaux tels que les crédits d'impôt remboursables et les actions accréditives sont plus intéressants.

Conclusion

3.82 À l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, l'énergie provenant des sources renouvelables représente actuellement une petite partie de la combinaison de sources d'énergie du Canada. Les producteurs d'énergie renouvelable signalent qu'ils se heurtent à plusieurs obstacles au financement et à la commercialisation de leurs produits. Certaines parties intéressées ont laissé entendre que les subventions fiscales cachées qui sont accordées pour les investissements dans les énergies non renouvelables constituent un important facteur.

3.83 Nous avons constaté que, dans le passé, les gouvernements sont intervenus sur les marchés du secteur de l'énergie par l'intermédiaire de dépenses directes, de la réglementation et d'incitatifs fiscaux. Parfois, ils voulaient encourager les investissements dans certaines formes d'énergie et parfois faciliter l'atteinte d'objectifs stratégiques particuliers. La plupart des dépenses fédérales et des incitatifs fiscaux se rapportent aux ressources non renouvelables, qui constituent la source prédominante d'énergie au Canada.

3.84 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. Font exception : les investissements dans les sables pétrolifères et les mines de charbon, qui bénéficient d'un important allègement fiscal; les investissements dans la technologie nucléaire, qui reçoivent une aide directe substantielle; les investissements dans les carburants de remplacement, qui bénéficient d'un traitement plus favorable quant à la taxe d'accise; les entreprises du secteur de l'énergie qui appartiennent aux provinces et qui ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu. Nous avons aussi constaté que le régime fiscal n'accordait pas de traitement préférentiel à certains investissements qui ont pour objet d'améliorer l'efficacité énergétique.

3.85 Toutes les formes d'énergie font concurrence à de nombreuses autres possibilités d'investissement, par exemple la haute technologie. Les investissements qui génèrent des taux de rendement plus élevés, qui ont des marchés établis et dont la capacité est éprouvée sont ceux qui attirent les investisseurs. Les investissements dans l'énergie non renouvelable ont souvent ces caractéristiques. Cependant, la plupart des investisseurs interrogés au cours de notre enquête ne croient pas que de nombreux investissements dans les énergies renouvelables présentent actuellement ces caractéristiques. Ils ont aussi affirmé que la période de récupération des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique était souvent trop longue pour avoir la préférence.

3.86 Pour traiter la question des changements climatiques, on peut avoir recours à deux moyens importants, soit utiliser l'énergie avec plus d'efficacité et établir une combinaison plus durable de sources d'énergie, ce qui signifie un plus grand recours aux sources renouvelables. Le gouvernement fédéral a déclaré, dans sa Stratégie sur les énergies renouvelables

de 1996, qu'il voulait augmenter les investissements dans les énergies renouvelables. Il affirme aussi, depuis de nombreuses années, souhaiter que les Canadiens utilisent l'énergie de manière plus efficiente, et l'Office de l'efficacité énergétique fait actuellement la promotion de cet objectif.

3.87 Compte tenu des obstacles que nous avons relevés, le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Il devra aussi travailler en étroite collaboration avec d'autres ordres de gouvernement car, au Canada, la compétence en matière de politique énergétique est une responsabilité partagée.

Commentaires de Ressources naturelles Canada : Dans ce chapitre, le dossier historique des dépenses et des recettes du gouvernement fédéral en matière d'énergie jette pour le public une lumière pénétrante sur la façon dont les politiques fiscales du gouvernement fédéral ont pu influencer sur l'évolution et la croissance du secteur canadien de l'énergie tout au long de la période couverte, riche en événements.

Ainsi que le reconnaît le chapitre, la compétence en matière de politique énergétique est une responsabilité que se partagent les gouvernements fédéral et provinciaux. Il incombe aux deux ordres de gouvernement de favoriser un climat propice à l'investissement. L'un des objectifs principaux de la politique actuelle vise une utilisation plus efficiente de l'énergie et une plus grande acceptation des énergies renouvelables sur le marché. Ressources naturelles Canada s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre libérés par la production et la consommation d'énergie et il travaille en étroite collaboration avec les provinces et les intervenants à la recherche de

Le gouvernement fédéral voudra peut-être envisager d'élaborer de nouvelles stratégies et approches qui permettront d'atteindre les objectifs qu'il a énoncés pour les investissements dans le secteur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

moyens pour lutter contre le changement climatique.

Commentaires du ministère des Finances : *En ce qui concerne le paragraphe 3.48, le Ministère reconnaît qu'il est important de suivre de près la déduction relative aux ressources pour faire en sorte qu'elle constitue une indemnisation convenable au titre de la non-déductibilité des paiements de redevance provinciaux. Une revue approfondie de la déduction relative aux ressources a été entreprise en 1995–1996 et, une fois celle-ci terminée, plusieurs*

modifications ont été proposées dans le budget du 6 mars 1996. Le Ministère continue de suivre de près l'efficacité de la déduction relative aux ressources ainsi que les autres dispositions fiscales relatives aux ressources.

En ce qui a trait au paragraphe 3.54, le Ministère continue d'améliorer ses prévisions des dépenses fiscales liées à l'amortissement accéléré dans le cas des projets d'énergies renouvelables et d'énergie non renouvelables, y compris l'investissement dans les sables bitumineux ou pétrolifères.



À propos de l'étude

Objectifs

Les objectifs de notre étude consistaient à donner au Parlement une information détaillée sur l'aide accordée par le gouvernement fédéral aux investissements dans le secteur de l'énergie et à déterminer si cette aide favorise le secteur des énergies non renouvelables. Nous nous sommes particulièrement intéressés à l'aide accordée par le truchement du régime fiscal, parce qu'elle est moins transparente que l'aide directe. Nous avons mis l'accent sur les investissements dans le secteur de l'énergie, mais nous avons aussi examiné d'autres interventions fédérales d'intérêt majeur dans ce secteur. Nous avons aussi voulu explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie disponibles au Canada. Nous voulions déterminer si les incitatifs fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard.

Étendue et méthode

Nos travaux ont surtout porté sur Ressources naturelles Canada (RNCan), le ministère des Finances et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (le successeur de Revenu Canada). Nous avons aussi obtenu de l'information sur d'autres organisations fédérales qui s'occupaient des questions liées à l'énergie ou qui influaient sur ces questions, par exemple Énergie atomique du Canada limitée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Société de développement du Cap-Breton et l'Office national de l'énergie.

Nous avons examiné les dépenses fédérales directes et les régimes de réglementation de même que les recettes fédérales provenant du secteur de l'énergie entre 1970–1971 et 1998–1999 afin de fournir des données historiques et d'analyser les tendances. Comme nous disposions de données quelque peu limitées, nous n'avons examiné que les recettes provenant de l'impôt fédéral sur les bénéfices des années civiles 1990 à 1997.

Nous avons analysé l'information financière contenue dans les *Comptes publics du Canada* et les rapports ministériels sur les plans et les priorités (auparavant une partie de la Partie III du *Budget principal des dépenses*) et obtenu plus d'information de RNCan, du ministère des Finances et de Statistique Canada. Nous avons inclus les paiements aux tiers et les programmes gouvernementaux qui se rapportent aux investissements dans le secteur de l'énergie. Nous avons exclu les dépenses de fonctionnement générales des ministères et les dépenses découlant de la réglementation des organismes qui s'occupent des questions d'énergie. Nous avons aussi exclu les dépenses fédérales en matière d'énergie se rapportant aux systèmes d'alimentation, de chauffage et de climatisation d'installations ou au fonctionnement de véhicules et d'autre matériel. Pour ce qui est des questions relatives à la réglementation, nous avons examiné la documentation de référence et l'information fournies par les organisations fédérales.

Nous avons examiné les moyens que le gouvernement fédéral a pris, par l'intermédiaire du régime fiscal, pour encourager l'exploration et le développement de diverses sources d'énergie. Nous avons examiné et analysé comment le régime traite les investissements de faible rendement, c'est-à-dire les investissements qui correspondent à peine à un taux de rendement acceptable pour l'investisseur.

Nous avons mené une enquête téléphonique auprès de 45 investisseurs afin d'explorer les raisons pour lesquelles l'énergie produite à l'aide des sources d'énergie renouvelable, à l'exception des grands projets d'aménagement hydroélectrique, ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des sources d'énergie du Canada et de déterminer si les encouragements fiscaux jouent un rôle déterminant à cet égard. Ces investisseurs, qui forment un large échantillon d'individus ainsi que de petites, moyennes et grandes entreprises, nous ont fourni des explications sur les facteurs dont ils tiennent compte lorsqu'ils prennent des décisions concernant les investissements dans le secteur de l'énergie.

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Jamie Hood

Directeur : Robert Pelland

Catherine Johns

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jamie Hood.

Annexe A

Points saillants des dépenses et de la réglementation du gouvernement fédéral en ce qui touche les investissements dans le secteur de l'énergie

Pétrole

1. Dans les années 50 et 60, le pétrole était abondant et il était contrôlé par un petit groupe de grandes multinationales. Il était relativement peu cher et les prix demeuraient stables sur les marchés internationaux. Les approvisionnements en pétrole de l'Ouest du Canada augmentaient rapidement, mais de grandes distances les séparaient des consommateurs résidant dans l'Est du pays; la construction d'un pipeline était considérée comme la seule solution pratique pour transporter le pétrole de l'Ouest jusqu'aux consommateurs de l'Est. Toutefois, importer le pétrole par navire pétrolier dans l'Est était beaucoup plus économique que de le transporter par pipeline à partir de l'Ouest.
2. En 1959, l'Office national de l'énergie a été créé pour s'occuper de toutes les questions d'énergie qui relevaient du fédéral et faire rapport sur ces questions, ainsi que pour réglementer les pipelines, les importations et les exportations d'énergie et les tarifs des services publics.
3. La Politique nationale du pétrole, introduite en 1961, établissait un marché protégé pour les producteurs canadiens de pétrole brut à des prix qui étaient liés aux prix du marché international. Les consommateurs résidant à l'ouest de la vallée de l'Outaouais achetaient du pétrole produit au pays, alors que ceux qui résidaient à l'est de cette région achetaient du pétrole importé.
4. La Politique nationale du pétrole a été abolie en septembre 1973 lorsque le gouvernement fédéral a annoncé le prolongement (terminé en 1976) du pipeline de pétrole interprovincial jusqu'à Montréal, qu'il a gelé les prix du pétrole brut produit au pays ainsi que celui de certains produits du pétrole, et qu'il a voulu contrôler le prix des exportations de pétrole. Le gouvernement fédéral a annoncé ce changement à la politique afin que les problèmes d'approvisionnement aux États-Unis n'entraînent pas automatiquement d'augmentation de prix pour les consommateurs canadiens.
5. Plus tard au cours de cette même année, le premier bouleversement des prix du pétrole établis par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a eu le dessus sur cette nouvelle politique. Après ce bouleversement des prix, le gouvernement fédéral a officiellement éliminé le lien entre les prix intérieurs et les prix internationaux. L'établissement de « prix canadiens » pour le pétrole brut visait à protéger tous les Canadiens des fluctuations du marché mondial du pétrole et à offrir suffisamment d'incitatifs pour encourager le développement de nouvelles sources d'énergie.
6. En 1974, le Canada a lancé son premier système d'établissement des prix du pétrole, qui avait trois objectifs :
 - réglementer les prix intérieurs du pétrole brut par le truchement d'ententes fédérales-provinciales;
 - subventionner les importations de pétrole afin que la population de l'Est du Canada bénéficie de prix plus bas;
 - contrôler les prix et les quantités de pétrole brut et de produits du pétrole sur le marché des exportations.

Le pétrole brut synthétique (le pétrole brut enrichi provenant de sables pétrolifères) n'était pas visé par cette politique et se vendait au prix mondial. Le gouvernement fédéral a imposé une taxe sur tout le pétrole raffiné au Canada afin de payer la différence entre le prix du pétrole brut synthétique et celui du pétrole brut conventionnel.
7. Les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole ont été instaurés en janvier 1974 afin que les consommateurs du Québec et des provinces de l'Atlantique, qui dépendaient alors entièrement du pétrole importé,

soient également protégés contre les hausses des prix internationaux du pétrole. Les paiements avaient coûté environ 13,6 milliards de dollars en tout au moment où ils ont pris fin en 1985. Le gouvernement fédéral contrôlait également le prix des exportations de pétrole brut au moyen d'une taxe sur l'exportation du pétrole établie par l'Office national de l'énergie. Le pétrole était vendu au prix international, mais les producteurs touchaient le prix intérieur; la différence constituait la taxe sur l'exportation du pétrole, qui a contribué à financer les paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole et permis de recueillir 7,8 milliards de dollars entre l'année de sa création et celle de son élimination en 1985.

8. En octobre 1980, le gouvernement fédéral a lancé le Programme énergétique national (PEN), qui comportait l'application de plusieurs nouvelles taxes sur l'énergie, ainsi qu'un vaste éventail d'initiatives stratégiques. Le PEN conservait comme objectif le maintien d'un seul « prix canadien » du pétrole, inférieur au prix international, sauf dans le cas du pétrole synthétique. Le PEN prévoyait également une redevance de raffinerie, soit la redevance d'indemnisation pétrolière, pour aider à atteindre cet objectif. Lorsque le régime a pris fin à la suite de la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985, la redevance d'indemnisation pétrolière avait permis de recueillir environ 11,3 milliards de dollars auprès des entreprises de raffinage. De ce montant, 11,1 milliards de dollars ont été versés aux premiers utilisateurs de pétrole à prix de revient élevé, habituellement d'autres entreprises de raffinage.
9. Le PEN a également entraîné la modification du régime de stimulants à l'exploration. Les stimulants avaient été accordés principalement dans le contexte du régime fiscal (voir l'annexe B). Par le truchement du PEN, le gouvernement encourageait l'exploration et tentait d'accroître la part de propriété canadienne dans l'industrie pétrolière et gazière en versant quelque 7,7 milliards de dollars de subventions en espèces par l'intermédiaire du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP). Le PEN prévoyait également un impôt sur les revenus pétroliers (IRP), qui a permis de prélever environ 10,1 milliards de dollars.
10. Le PEN a été éliminé progressivement, après la signature de l'*Accord de l'Ouest*, en 1985, qui déréglementait les prix intérieurs du pétrole. Cet accord abolissait l'indemnisation accordée aux importateurs de pétrole, la taxe sur l'exportation du pétrole brut et des produits pétroliers, et la redevance d'indemnisation pétrolière. Il éliminait aussi graduellement les subventions du PESP et l'IRP. De plus les contrôles étaient levés sur l'exportation du pétrole.
11. À la fin des années 80 et au début des années 90, de nombreux mégaprojets énergétiques ont été lancés, dont le Projet de développement Hibernia, l'usine de valorisation biprovinciale près de Lloydminster et l'usine de valorisation Newgrade à Regina. Nous avons examiné ces mégaprojets et présenté nos conclusions dans le Rapport du vérificateur général de 1992, au chapitre 14, Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources — Mégaprojets énergétiques.
12. Aujourd'hui, le Canada maintient la déréglementation du marché; celui-ci utilise le prix mondial du pétrole. En outre, l'*Accord de libre-échange nord-américain* comporte des dispositions visant à encourager le commerce de l'énergie et des produits pétrochimiques de base. Des entreprises exploitent les gisements de pétrole sur la côte Est et les sables pétrolifères dans le Centre et le Nord de l'Alberta, où elles ont annoncé plusieurs nouveaux projets totalisant près de 20 milliards de dollars.

Gaz naturel

13. Le gaz naturel est habituellement acheminé par pipeline du champ jusqu'à l'utilisateur final. Cette situation a mené à la création d'un marché aval réglementé, bien qu'une certaine déréglementation soit en cours. Cela signifie également que les Canadiens ont facilement accès uniquement aux approvisionnements nord-américains de gaz naturel plutôt qu'à ceux du monde entier, comme c'est le cas pour le pétrole brut.
14. Au début des années 50, les marchés intérieurs du gaz naturel étaient restreints et la plupart des producteurs concentraient leurs activités sur l'exploration et l'exploitation de nouvelles réserves de pétrole brut qui étaient

plus faciles à commercialiser. En 1953, le gouvernement a déclaré qu'il fallait construire un gazoduc entièrement canadien pour acheminer le gaz naturel de l'Ouest, où il était produit, vers les consommateurs de l'Est. Quelques années plus tard, il approuvait le projet de TransCanada PipeLines Limited (TCPL). Toutefois, puisque le gaz naturel était rare dans l'Est et que le gaz manufacturé était coûteux, il fallait créer un marché. Le gouvernement fédéral a alors autorisé l'importation de gaz des États-Unis vers l'Est du Canada à compter de 1956. Ces importations ont progressivement pris fin lorsque le pipeline de TCPL s'est rendu jusqu'au marché du Sud de l'Ontario en 1958.

15. Un autre défi attendait l'industrie du gaz. Des acheteurs potentiels du produit, les services publics sous contrôle provincial, n'avaient pas de liens solides avec les producteurs ni avec le gazoduc. Pour assurer la rentabilité du pipeline, TCPL devait conclure des contrats à long terme avec les services publics et les producteurs. Ses problèmes financiers et les mesures que prit le gouvernement fédéral pour aider l'entreprise ont mené au « grand débat du pipeline » de 1956–1957.
16. Dans les années 60, la consommation canadienne de gaz naturel a augmenté rapidement, tout comme les exportations vers les États-Unis. En 1971, l'Office national de l'énergie a déclaré que le Canada n'avait pas assez de gaz pour répondre à ses besoins futurs, et il rejetait toutes les demandes d'exportations supplémentaires. Parallèlement, les gouvernements commençaient à s'intéresser plus sérieusement aux prix du gaz, croyant qu'ils étaient trop bas par rapport à ceux des combustibles concurrents. Les prix mondiaux du pétrole ont augmenté rapidement par suite du bouleversement des prix du pétrole de l'OPEP à l'automne de 1973. Le gouvernement fédéral a peu après remplacé les directives sur l'établissement des prix par une réglementation des prix, en particulier du prix des exportations. Il avait compétence sur les prix intérieurs du gaz naturel vendu à l'échelle interprovinciale, mais les provinces productrices augmentaient les prix du gaz vendu au-delà de leur frontière. Dans son budget de juin 1975, le gouvernement fédéral annonçait la signature d'une entente avec l'Alberta pour fixer le prix du gaz naturel livré à Toronto.
17. En 1979, le deuxième bouleversement des prix du pétrole de l'OPEP laissait présager une augmentation des prix du pétrole importé. Au cours des prochaines années, à mesure qu'augmentait le surplus de gaz naturel produit au pays, le Programme énergétique national (PEN) encourageait les consommateurs canadiens à utiliser le gaz plutôt que le pétrole en établissant un prix de gros unique pour tout le gaz consommé dans l'Est du pays. Il appliquait également une taxe sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel produits au pays. En mai 1981, les prix de gros du gaz naturel et du pétrole étaient assujettis à une autre taxe fédérale, le prélèvement spécial de canadianisation, qui a été appliqué pour financer certains projets du PEN visant à promouvoir la propriété canadienne dans les investissements du secteur de l'énergie au Canada.
18. Les ventes intérieures et à l'exportation de gaz naturel ont chuté pendant la récession de 1981–1982. Parallèlement, les prix aux producteurs plus élevés favorisaient l'augmentation de l'activité de forage. La combinaison de ces deux facteurs a entraîné une augmentation du surplus de gaz naturel. Les gouvernements ont réagi à cette situation en assouplissant le contrôle des prix et des exportations. Lorsque l'*Accord de l'Ouest* a été signé, en 1985, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces productrices de gaz se sont engagés à adopter un système d'établissement des prix plus souple pour le gaz naturel vendu sur le marché national. En novembre 1986, les gouvernements avaient cessé de réglementer les prix au gisement du gaz naturel et laissaient les acheteurs et les vendeurs négocier ces prix. Les prix du gaz pour les utilisateurs ultimes demeuraient pour la plupart sous contrôle provincial.
19. Aujourd'hui, l'Office national de l'énergie continue de réglementer les pipelines et les prix à l'exportation interprovinciaux et internationaux, mais de façon de plus en plus souple, en particulier depuis la signature de l'*Accord de libre-échange nord-américain*.

Charbon

20. Les réserves canadiennes de charbon sont distribuées dans tout le pays. Le charbon est utilisé principalement à deux fins. Le charbon thermique (ou charbon de vapeur) est utilisé surtout pour produire de l'électricité. Le

charbon métallurgique (ou charbon à coke) est utilisé pour fabriquer du coke, qui constitue un agent réducteur et une source de chaleur dans la fabrication de l'acier. En 1998, les sociétés exportaient environ la moitié de la production canadienne de charbon, le charbon métallurgique représentant plus de 80 p. 100 de ces exportations.

21. Le charbon a été et demeure un élément important du secteur canadien de l'énergie. Au début du XX^e siècle, le charbon constituait la principale source d'énergie au Canada. Au milieu du siècle, il commençait à céder la place à ses successeurs, le pétrole et le gaz naturel. Une augmentation progressive de l'utilisation du charbon s'est produite dans les années 70, lorsque les bouleversements des prix du pétrole ont favorisé une amélioration de la position concurrentielle du charbon pour la production d'électricité. En 1998, 19 p. 100 de l'électricité canadienne était produite à partir du charbon.
22. En brûlant, le charbon produit plus de dioxyde de carbone par unité d'énergie produite que tout autre combustible fossile, comme le pétrole et le gaz naturel. Le Centre de la technologie de l'énergie de Ressources naturelles Canada, qui fait partie du Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), travaille avec des partenaires du secteur privé et d'autres partenaires du secteur public pour aider l'industrie du charbon à mettre au point des procédés de combustion propres et à plus haut rendement énergétique.
23. La Société de développement du Cap-Breton (DEVCO), société d'État fédérale, est au nombre des producteurs de charbon. Depuis la création de l'organisme en 1967, le gouvernement fédéral a accordé environ 1,6 milliard de dollars à la division houillère de DEVCO. Au début de 1999, il a annoncé que la Société serait privatisée d'ici la fin de l'an 2000.

Technologie nucléaire

24. Le développement de la technologie nucléaire au Canada a commencé dans les années 40. En 1944, le gouvernement fédéral a commencé à construire une installation de recherche à Chalk River (Ontario). Il a également pris contrôle de la seule entreprise d'extraction minière d'uranium de l'époque et l'a dirigée comme une société d'État, sous le nom d'Eldorado Mining and Refining Limited (plus tard appelée Eldorado nucléaire Limitée, et maintenant Canada Eldor Inc.).
25. En 1946, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) était créée en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* pour contrôler et surveiller le développement, l'application et l'utilisation de l'énergie nucléaire (atomique). La *Loi* autorisait la CCEA à réglementer l'industrie nucléaire canadienne. Lorsque la *Loi* a été adoptée, la CCEA a pris le contrôle de l'administration, mais non du fonctionnement, des activités de recherche réalisées à l'installation de Chalk River. Le Conseil national de recherches a exploité l'installation dans le cadre d'une entente conclue avec la CCEA jusqu'en 1952, lorsqu'Énergie atomique du Canada limitée (EACL), une société d'État, en a pris le contrôle. L'installation de recherche est demeurée sous le contrôle administratif de la CCEA jusqu'en 1954, alors que des modifications étaient apportées à la *Loi*.
26. Depuis 1946, le gouvernement fédéral a dépensé environ six milliards de dollars pour la technologie nucléaire, en grande partie par l'intermédiaire d'EACL. La pièce 3.3 du chapitre illustre la tendance des dépenses depuis 1970-1971.
27. Une grande partie de cette somme a été dépensée au titre de la recherche et du développement, notamment pour la conception et la mise au point du réacteur nucléaire de puissance CANDU (réacteur canadien à deutérium-uranium) et de ses prédécesseurs, ainsi que pour l'entreposage de déchets radioactifs. Une partie des fonds fédéraux a servi à financer la recherche portant sur d'autres applications nucléaires non reliées à l'énergie, par exemple les radio-isotopes utilisés dans le domaine médical.

Énergies renouvelables

28. À travers l'histoire, les sources d'énergie renouvelable nous ont fourni de l'énergie. Nous avons utilisé le bois pour le chauffage et la cuisson, et l'eau et le vent nous ont aidés à produire de l'énergie mécanique.

Le gouvernement fédéral appuie le développement et l'utilisation de technologies liées aux énergies renouvelables depuis plus de 20 ans. Au début, il voulait s'assurer que le Canada ait un approvisionnement sûr en énergie. Maintenant, il s'inquiète davantage des effets sur l'environnement de l'utilisation de ressources non renouvelables pour produire de l'énergie, et il a pris plusieurs mesures au cours des dernières années pour promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables.

29. À compter de 1998, le gouvernement fédéral a investi 20 millions de dollars par année, sur une période de trois ans, pour promouvoir l'investissement dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Cette somme comprend une affectation de 12 millions de dollars sur trois ans au Programme d'encouragement aux systèmes d'énergies renouvelables afin de stimuler la demande pour les systèmes à énergie renouvelable utilisés pour réchauffer et rafraîchir les locaux et l'eau dans le secteur privé et dans les installations du fédéral. Également à compter de 1998 et sur une période de trois ans, le gouvernement a investi 50 millions de dollars par année dans la réalisation d'initiatives portant sur le changement climatique afin de favoriser l'essor de mesures et de résultats concrets dans le domaine des investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Le budget de février 2000 annonçait le renouvellement de cet appui pour trois ans et l'on prévoyait 70 millions de dollars par année.
30. Ressources naturelles Canada (RNCAN) a également appuyé le développement et l'utilisation de technologies axées sur les énergies renouvelables de plusieurs façons :
- Le Laboratoire de recherche en diversification énergétique de CANMET met au point des technologies innovatrices dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et en favorise l'utilisation.
 - Le Centre de la technologie de l'énergie de CANMET travaille avec des partenaires du secteur privé et d'autres partenaires du secteur public pour développer et utiliser des technologies propres et à haut rendement énergétique pour les immeubles, l'industrie, les transports et la production d'électricité. Les activités du Centre comprennent un programme portant sur les technologies axées sur les énergies renouvelables qui a été lancé après la crise du pétrole de 1973. Le programme appuie l'industrie dans ses travaux de développement et d'utilisation de technologies axées sur les énergies renouvelables qui sont rentables et respectueuses de l'environnement, notamment des petits projets portant sur l'énergie hydroélectrique, les systèmes solaires actifs, l'énergie éolienne et la bioénergie (l'énergie produite à partir de végétaux et de déchets d'origine animale).
 - RNCAN administre le Programme de recherche et de développement énergétiques (PRDE), qui a pour but de promouvoir la recherche et le développement dans les secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Efficacité énergétique

31. Le gouvernement fédéral, en particulier NRCAN, s'emploie à promouvoir l'économie d'énergie et l'efficacité énergétique depuis plusieurs années. La justification, l'orientation et la démarche à cet égard ont changé.
32. Du milieu à la fin des années 70, en réponse aux crises du pétrole de 1973 et de 1979, le gouvernement fédéral a concentré ses efforts sur l'économie d'énergie. Il s'est employé à promouvoir le changement des attitudes et du mode de vie afin de réduire la consommation d'énergie. On encourageait par exemple les gens à baisser le thermostat et à éteindre les lumières, si l'éclairage n'était pas nécessaire.
33. De la fin des années 70 au début des années 80, les dépenses du gouvernement fédéral relatives à des programmes d'efficacité énergétique ont considérablement augmenté, comme l'illustre la pièce 3.3 du chapitre. Les programmes de subventions, comme le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), étaient utilisés pour inciter à une consommation plus judicieuse de l'énergie.

34. Au milieu des années 80, alors que les prix de l'énergie diminuaient et que les approvisionnements en énergie augmentaient, le gouvernement fédéral a réorienté ses activités vers la promotion de l'efficacité énergétique en favorisant la recherche et le développement, l'étude du marché, les projets pilotes et les activités axées sur l'information.
35. À la fin des années 80, on se préoccupait de plus en plus dans le monde entier de l'utilisation de combustibles fossiles et des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que de leur incidence sur le changement climatique planétaire. En raison de cela et d'autres préoccupations concernant l'environnement, le gouvernement fédéral a recommencé au début des années 90 à insister sur l'accroissement de l'efficacité énergétique. Il a encouragé l'utilisation plus judicieuse de l'énergie sans se priver des avantages qu'elle procure ni changer radicalement le mode de vie. Par exemple, on encourageait les gens à acheter des systèmes de chauffage plus éconergétiques et à utiliser des ampoules électriques dont l'intensité lumineuse est presque la même, mais qui sont moins énergivores. Nous avons examiné les initiatives de l'efficacité énergétique de RNCan et présenté nos conclusions dans le Rapport du vérificateur général d'avril 1997, au chapitre 10, Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique.
36. La *Loi sur l'efficacité énergétique* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Elle autorisait RNCan à établir et à appliquer des règlements régissant l'efficacité de produits énergivores et à promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies de remplacement. RNCan applique maintenant des règlements régissant les niveaux de rendement énergétique minimum pour plus de 20 produits utilisant l'énergie. Ces produits, par exemple les cuisinières et les réfrigérateurs, consomment 65 p. 100 de l'énergie totale utilisée dans les foyers.
37. L'un des objectifs du gouvernement fédéral, en mettant en valeur l'accroissement de l'efficacité énergétique, était de contribuer à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990 d'ici l'an 2000 (communément appelé l'objectif de stabilisation du Canada). La promotion de l'accroissement de l'efficacité énergétique dans tous les domaines de l'économie était au cœur du Programme national d'action sur le changement climatique de 1995. Dans le cadre de ce programme, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de l'énergie et de l'environnement acceptaient de collaborer à l'atteinte de l'objectif de stabilisation du Canada. Nous avons examiné les résultats de ce programme et présenté nos conclusions dans notre Rapport de mai 1998, au chapitre 3, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada.
38. En avril 1998, RNCan a créé l'Office de l'efficacité énergétique (OEE), dans le cadre de l'engagement du Canada à réduire les émissions de certains gaz à effet de serre à six pour cent sous les niveaux de 1990, d'ici 2008–2012. Cet engagement du Canada découle de l'adoption du *Protocole de Kyoto* en décembre 1997.

Annexe B

Points saillants de l'appui du gouvernement aux investissements dans le secteur de l'énergie dans le cadre du régime fiscal

1. Dans les années 50 et 60, l'industrie pétrolière et gazière a bénéficié d'un régime fiscal fédéral stable et favorable. Ses dépenses en immobilisations étaient considérées soit comme dépenses en immobilisations incorporelles, par exemple les coûts des travaux géologiques et du forage d'exploration et d'exploitation, soit comme des dépenses en immobilisations corporelles, par exemple l'achat de matériel et de bâtiments. Aux fins fiscales, les entreprises pouvaient déduire les dépenses en immobilisations incorporelles l'année où elles étaient engagées. Elles pouvaient déduire les dépenses en immobilisations corporelles sur plusieurs années en se basant sur les règles régissant les déductions pour amortissement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elles pouvaient également déduire entièrement les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour l'utilisation de sources d'énergie dans le calcul de l'impôt fédéral sur leur revenu.
2. L'une des plus importantes dispositions touchant l'industrie avait trait au pourcentage de déduction pour épuisement. Pour l'exploitant d'un puits de pétrole ou de gaz, le pourcentage de déduction pour épuisement représentait l'équivalent de 33 1/3 p. 100 des bénéfices de production de pétrole et de gaz extraits du puits; dans le cas d'autres entreprises ayant des intérêts dans le puits, ce pourcentage était de 25 p. 100. Cette déduction, accordée pour encourager l'exploration, venait s'ajouter au remboursement des dépenses réelles que les entreprises engageaient et qu'elles pouvaient demander même si elles n'avaient effectué aucune dépense d'exploration et d'aménagement. En fait, cette déduction signifiait que les entreprises payaient l'impôt sur le revenu à un taux réduit.
3. En 1974, le gouvernement fédéral a apporté plusieurs changements au régime fiscal :
 - Il a divisé les dépenses d'exploration et d'aménagement en deux groupes distincts. Les dépenses d'exploration (l'argent dépensé pour trouver de nouvelles sources d'énergie) pouvaient encore être déduites aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu l'année où elles étaient engagées. Les dépenses d'aménagement (les dépenses engagées pour amener au stade de la production les sources d'énergie) étaient ajoutées à d'autres dépenses de la même catégorie, et le montant maximum que les entreprises pouvaient déduire chaque année représentait 30 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses.
 - Les entreprises ne pouvaient plus déduire les paiements de redevances provinciales dans le calcul de l'impôt fédéral sur leur revenu. Le gouvernement appliquait plutôt un taux inférieur d'imposition du revenu, qui a été remplacé en 1976 par une déduction relative aux ressources (voir les explications à l'annexe C).
 - Le concept de l'épuisement gagné a remplacé celui du pourcentage de déduction pour épuisement. L'épuisement ne pouvait plus faire l'objet d'une déduction automatique; les entreprises devaient avoir engagé des dépenses d'exploration et d'aménagement pour « gagner » cette déduction.
4. En 1977, le gouvernement fédéral a instauré le « superépuisement », soit une déduction plus importante qui s'appliquerait pendant trois ans. En plus de la déduction ordinaire pour épuisement gagné, les entreprises pouvaient « gagner » une déduction pour épuisement supplémentaire représentant 66 2/3 p. 100 des dépenses d'exploration de plus de cinq millions de dollars par puits. Cette déduction ne s'appliquait qu'aux puits très coûteux, par exemple ceux creusés dans la mer de Beaufort. La déduction pour épuisement combinée à la déduction pour superépuisement permettait de déduire 200 p. 100 des dépenses admissibles de plus de cinq millions de dollars aux fins de l'impôt sur le revenu. Par exemple, si une entreprise avait dépensé six millions de dollars pour creuser un puits, elle pouvait déduire environ 8,7 millions de dollars dans son calcul de l'impôt fédéral sur son revenu (soit six millions de dollars pour les dépenses réelles, deux millions de dollars pour épuisement gagné et environ 0,7 million de dollars pour superépuisement).

5. En 1980, le Programme énergétique national (PEN) apportait d'autres changements au chapitre de la fiscalité de l'énergie :

- Le nouveau régime appliquait un impôt sur les revenus pétroliers (IRP) pour financer le nouveau Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP) et freiner l'érosion de l'assiette fiscale attribuable aux généreuses mesures d'encouragement à l'exploration qui étaient en vigueur.
- Un système de paiement au comptant établi dans le cadre du nouveau PESP a remplacé la déduction pour épuisement gagné à titre de mesure d'incitation à l'exploration pétrolière et gazière, en particulier l'exploration effectuée par des Canadiens. Le montant de ces subventions variait selon qu'il s'agissait d'exploration ou d'aménagement et selon les régions, et il était également supérieur pour les entreprises dont la part de propriété canadienne était plus élevée. Toutefois, la déduction pour épuisement gagné était maintenue pour les coûts liés au matériel de récupération assistée du pétrole et d'exploration des sables pétrolifères.

Le gouvernement fédéral a graduellement éliminé le PESP et l'IRP après la signature de l'*Accord de l'Ouest* en 1985. En 1987, la réforme fiscale a entraîné une réduction du taux d'imposition du revenu des sociétés mais a modifié le nombre de déductions afin d'élargir l'assiette fiscale à partir de laquelle l'impôt était calculé.

6. Des changements moins radicaux ont suivi au début des années 90 et l'attention s'est portée davantage sur les énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique. En 1992, le gouvernement a éliminé la taxe d'accise sur l'éthanol et le méthanol contenus dans les combustibles mélangés, en particulier l'essence. En 1994, le montant des amortissements accélérés a été réduit aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu pour le coût du matériel de production d'énergie renouvelable servant à produire de l'électricité et de la chaleur, mais l'éventail de matériel de production d'énergie admissible, auquel s'appliquaient les taux d'amortissement révisés, a été élargi.

7. En 1996, le gouvernement fédéral a apporté des changements majeurs en ce qui a trait aux investissements dans les énergies non renouvelables :

- Il a clarifié et resserré les règles de l'impôt sur le revenu concernant le calcul de la déduction relative aux ressources et modifié les règles touchant les actions accréditives afin qu'elles ne s'appliquent qu'aux dépenses les plus risquées.
- Les règles s'appliquant aux sociétés d'exploration en commun, qui étaient en vigueur depuis 1962, ont été éliminées. Ces règles avaient été mises en place pour aider les entreprises à mettre en commun leurs ressources en vue d'explorer et d'exploiter les ressources pétrolières, gazières et minérales, mais le gouvernement a conclu qu'elles étaient utilisées essentiellement pour réduire l'impôt sur la ventes des avoirs miniers.
- Les règles régissant les amortissements accélérés pour les nouvelles mines et les expansions importantes de mines, y compris les sables pétrolifères, ont été élargies afin que davantage de coûts soient admissibles aux déductions pour amortissements accélérés.
- Les dépenses en immobilisations corporelles pour les projets d'exploitation des sables pétrolifères *in situ* (ceux qui faisaient appel à des techniques de forage) pouvaient être déduites au même titre que les dépenses pour les projets d'exploitation *in situ* de sables pétrolifères faisant appel à des techniques d'exploitation à ciel ouvert. Avant 1996, ces dépenses étaient déduites selon les règles fiscales pour le pétrole et le gaz. À cause des changements, les dépenses pouvaient être déduites selon le régime d'impôt plus généreux touchant les industries minières.

8. En outre, en 1996, le gouvernement a apporté des changements visant à encourager l'investissement dans les énergies renouvelables. Il a éliminé des restrictions découlant de certaines règles régissant les biens énergétiques déterminés afin de permettre à un plus grand nombre d'entreprises de demander des amortissements accélérés pour des investissements effectués dans les énergies renouvelables produisant de l'électricité ou de la chaleur.

Il a instauré le concept des frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada, selon lequel les entreprises pouvaient déduire immédiatement les dépenses engagées pour aménager des projets d'énergie renouvelable. En dernier lieu, il permettait aux entreprises de passer ces dépenses aux actionnaires qui achetaient des actions accréditatives.

9. En 1999, le gouvernement a annoncé qu'il commencerait à accorder graduellement un crédit d'impôt de sept pour cent sur les bénéfices de fabrication et de transformation à un plus grand nombre d'entreprises qui produisent, pour les vendre, de l'énergie électrique ou de la vapeur utilisée pour générer de l'électricité. Ces mesures seront accessibles aux entreprises qui utilisent des sources d'énergie renouvelable et non renouvelable. Le Budget de février 2000 annonçait que ces mesures s'appliqueraient à toute la vapeur produite pour être vendue.

Annexe C

Dispositions actuelles de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'accise concernant les investissements dans le secteur de l'énergie

Dispositions relatives aux dépenses en immobilisations

1. Les entreprises et les particuliers paient de l'impôt fédéral sur les revenus tirés d'une entreprise; les sociétés pétrolières et gazières et les services publics appartenant aux provinces n'en paient pas. La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte des dispositions générales qui s'appliquent à tous les secteurs de l'économie, ainsi que des dispositions spéciales qui s'appliquent uniquement à certains secteurs. Le tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des dispositions qui touchent uniquement le secteur de l'énergie. Les dispositions concernant les sources d'énergie renouvelable et non renouvelable sont complexes, tout comme la façon dont, dans leur application, elles interagissent entre elles et avec toutes les autres dispositions de la *Loi*, ainsi qu'avec les régimes fiscaux et de redevances provinciaux.

Dépenses en immobilisations incorporelles

Tableau 1

Les dépenses en immobilisations incorporelles désignent les dépenses engagées pour explorer et aménager les sources d'énergie non renouvelable et pour aménager les sources d'énergie renouvelable, par exemple, les dépenses effectuées pour amener un puits découvert au stade de la production ou pour trouver un site exposé au vent en vue d'installer des éoliennes.

L'industrie pétrolière et gazière utilise deux méthodes pour déduire les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables :

- Aux termes de la « méthode de la capitalisation du coût de la recherche fructueuse », les investissements dans l'exploration et l'aménagement fructueux (ceux qui mènent à la découverte de réserves productrices de pétrole ou de gaz naturel) sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes. Les investissements dans l'exploration et l'aménagement non fructueux (les puits secs) sont déduits l'année où l'argent est dépensé.
- Aux termes de la « méthode du coût entier », tous les investissements d'exploration et d'aménagement, fructueux ou non, sont capitalisés et amortis sur la durée de production des réserves découvertes.

Le secteur des énergies renouvelables capitalise habituellement les dépenses en immobilisations incorporelles à des fins comptables et les amortit sur la durée de production des nouvelles ressources.

Aux fins de l'impôt, ces dépenses sont incluses dans des catégories de dépenses différentes selon leur nature, et elles sont amorties conformément aux règles applicables à chaque catégorie. La description de ces catégories est présentée dans les paragraphes suivants.

Les **frais d'exploration au Canada (FEC)** comprennent les dépenses admissibles effectuées en vue de déterminer l'existence, la localisation, l'étendue ou la qualité d'une source d'énergie non renouvelable. Les FEC peuvent être déduits en entier dès que l'argent est dépensé (certaines restrictions s'appliquent) ou être reportés à des années ultérieures. Ils peuvent également être passés aux actionnaires qui ont acheté des actions accréditives. Dans ce cas, ce sont les actionnaires qui demandent le remboursement des FEC et non l'entreprise.

Les **frais d'aménagement au Canada (FAC)** comprennent les dépenses admissibles de forage aux fins de la mise en production. Les FAC peuvent être déduits chaque année au taux maximal de 30 p. 100 du solde de la catégorie des FAC. Ce solde est reporté à des années ultérieures. Les FAC peuvent être passés aux actionnaires détenant des actions accréditives. Les petites entreprises peuvent transformer la première tranche de un million de dollars de FAC en FEC à certaines conditions pour obtenir un amortissement accéléré.

Les **frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz** comprennent les paiements de loyer et de primes d'exploration versés aux propriétaires de la ressource, habituellement les provinces, pour les droits d'exploration, d'aménagement et d'extraction des ressources. Ces frais peuvent être déduits chaque année au taux de 10 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses. Le solde de cette catégorie de dépenses est reporté à des années ultérieures.

Tableau 1 (suite)

Les **dispositions touchant l'exploitation minière relatives aux dépenses en immobilisations incorporelles** s'apparentent aux frais décrits dans les paragraphes précédents, mais il existe des différences, en particulier en ce qui a trait à l'extraction des sables pétrolières et du charbon. Les dépenses relatives aux propriétés sont traitées comme les FAC et peuvent, chaque année, être amorties au taux maximal de 30 p. 100 du solde de cette catégorie de dépenses (comparativement aux frais à l'égard des biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz). Les dépenses d'aménagement préalable à la production pour les nouvelles mines sont traitées comme les FEC et peuvent être déduites en entier dès que l'argent est dépensé ou être reportées à des années ultérieures (comparativement aux FAC).

Les **frais liés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique au Canada (FEREEC)** comprennent les dépenses admissibles pour l'élaboration d'un projet d'énergies renouvelables pour lequel on prévoit qu'au moins 50 p. 100 du coût d'immobilisations du matériel à utiliser est admissible au traitement des dépenses de la catégorie 43.1 (voir plus bas). Les FEREEC peuvent être déduits en entier dès que l'argent est dépensé ou être reportés à des années ultérieures. Ils peuvent également être passés aux actionnaires.

Dépenses en immobilisations corporelles

Les dépenses en immobilisations corporelles désignent les dépenses liées aux biens matériels comme les immeubles et le matériel.

Les dépenses en immobilisations corporelles sont habituellement déduites (amorties) sur la durée de vie utile des biens dans les livres de l'entreprise. Aux fins de l'impôt, elles sont regroupées en catégories de déductions pour amortissement, ayant chacune un taux d'amortissement annuel qui est souvent différent du taux d'amortissement comptable. Il existe de nombreuses catégories de déductions pour amortissement définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les cinq suivantes étant les plus pertinentes pour les investissements dans le secteur de l'énergie.

La **Catégorie 1** comprend les dépenses relatives aux pipelines autres que les oléoducs et les gazoducs ayant une durée de vie utile maximale de 15 ans, les bâtiments et les structures, y compris les éléments utilisant de l'énergie, les barrages et le matériel générateur d'électricité. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente quatre pour cent du solde dégressif; le Budget de février 2000 propose de le porter à huit pour cent pour l'équipement énergétique admissible. (Cela signifie que les coûts sont regroupés : quatre pour cent du solde de cette catégorie de dépenses sont déduits comme dépenses engagées pendant l'année et sont déduits de cette catégorie de dépenses, et le solde restant de cette catégorie de dépenses est reporté à l'année suivante.)

La **Catégorie 8** comprend les dépenses relatives aux oléoducs et aux gazoducs ayant une durée de vie utile maximale de 15 ans et au matériel générateur d'électricité ayant un débit maximum de 15 kilowatts. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 20 p. 100 du solde dégressif.

La **Catégorie 41** comprend les dépenses relatives aux biens servant à l'extraction des ressources acquis après 1987. Elle comprend également les dépenses relatives au matériel générateur d'électricité utilisé pour les mines, au matériel utilisé pour l'exploration des ressources et le traitement du pétrole brut lourd, aux installations de traitement du gaz naturel et aux engins de forage flottants servant à l'exploration du pétrole et du gaz. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 25 p. 100 du solde dégressif. Un taux spécial de déduction pour amortissement de 100 p. 100 s'applique également aux nouvelles mines et aux biens utilisés pour l'expansion des mines, selon ce qui est prévu par la Loi, mais il se limite au montant des revenus tirés de l'exploitation d'une mine. Dans ces cas, les entreprises ne paient aucun impôt sur leur revenu tant que toutes les dépenses en immobilisations n'ont pas été amorties.

La **Catégorie 43** comprend les dépenses relatives au matériel utilisé pour économiser l'énergie, au matériel de récupération de la chaleur utilisé dans les usines de fabrication et de traitement, ainsi qu'au matériel utilisé dans les raffineries, les usines de chevauchement et les installations de production de carburants de remplacement pour véhicules comme l'éthanol. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 30 p. 100 du solde dégressif.

La **Catégorie 43.1** comprend les dépenses relatives au matériel utilisé pour économiser l'énergie, aux investissements dans le secteur des énergies renouvelables utilisées pour produire de l'électricité et de la chaleur (certaines restrictions s'appliquent). Elle comprend principalement les dépenses relatives aux systèmes de cogénération et aux systèmes de production d'électricité alimentés aux combustibles de déchets spécifiques, aux systèmes de chauffage solaire actifs et aux systèmes de chauffage solaire passifs, aux petites installations hydroélectriques, au matériel de récupération de la chaleur, aux systèmes de conversion de l'énergie cinétique du vent, au matériel de génération de puissance photovoltaïque, au matériel de génération d'électricité géothermique, à certains types de matériel de production de chaleur par combustion de déchets spécifiques et au matériel générateur d'électricité utilisant du gaz naturel dissout. Le taux de déduction pour amortissement dans ce cas représente 30 p. 100 du solde dégressif.

Redevances provinciales et déduction fédérale relative aux ressources.

2. Les provinces sont propriétaires d'une grande partie des ressources canadiennes en énergie non renouvelable. Elles imposent des redevances sur les ressources extraites. Elles imposent aussi des impôts miniers sur les droits miniers de propriétaire franc. Le tableau 2 présente sommairement certains régimes provinciaux de redevances actuellement en vigueur.

Points saillants de certains régimes de redevances provinciaux

Tableau 2

Alberta. Le taux de redevances applicable sur la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru (la date à laquelle le pétrole ou le gaz ont été découverts), la productivité du puits et le prix. Il existe un taux minimum et un taux maximum de redevances. Par exemple, le taux minimum de redevances pour le gaz naturel d'un puits normal ou à haut rendement est de 15 p. 100 du volume produit, et le taux maximum de redevances est de 35 p. 100 pour le gaz ancien et de 30 p. 100 pour le nouveau. L'Alberta accorde également un crédit d'impôt remboursable pour redevances représentant entre 25 et 75 p. 100 des premiers deux millions de dollars payés en redevances à la Couronne. De plus, l'Alberta offre une réduction des redevances ou des exemptions temporaires de versement de redevances pour encourager certaines activités, par exemple le forage de puits de plus de 2 500 mètres.

Dans le passé, l'Alberta négociait des arrangements en matière de redevances pour les projets relatifs aux sables pétrolières avec chaque exploitant. Son régime de redevances actuel prévoit une redevance minimale de un pour cent des revenus bruts du projet. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance est le plus élevé des montants suivants : soit le minimum, soit 25 p. 100 des revenus nets du projet. Le seuil de rentabilité est atteint au moment où les revenus cumulatifs découlant du projet couvrent les coûts d'exploitation et d'immobilisation cumulatifs et comprennent en plus un retour d'investissement pour l'exploitant. Il existe des arrangements transitoires pour les exploitants qui passent d'arrangements négociés au régime de redevances actuel.

Colombie-Britannique. Le taux de redevances sur la production pétrolière conventionnelle varie selon le cru et la productivité du puits. Les taux sont plus bas dans le cas du nouveau pétrole. Le taux de redevances pour le gaz naturel varie selon le prix et le type de gaz mais non selon le cru ou la productivité du puits. Une exemption temporaire de versement de redevances de 36 mois est accordée pour le pétrole produit à partir d'un nouveau puits complété après le 30 juin 1974.

Terre-Neuve. Terre-Neuve possède deux régimes de redevances distincts, un pour les ressources à terre et un pour les ressources en mer. Il ne se fait actuellement aucune production pétrolière ou gazière à terre. Pour ce qui est de la production en mer, le taux de redevances varie selon la quantité de pétrole produite et les profits réalisés. Par exemple, avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances varie de un à 7,5 p. 100 des revenus bruts.

Le Projet de développement Hibernia fait l'objet d'un régime de redevances distinct. Ce régime comporte une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevances variable augmente graduellement pour passer de un pour cent à cinq pour cent du revenu brut sur une période de six ans. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable devient le pourcentage le plus élevé des deux pourcentages suivants : cinq pour cent du revenu brut ou 30 p. 100 du revenu net (selon ce qui est prévu dans l'arrangement). Si le projet est très rentable, une redevance supplémentaire s'applique également.

Le projet de développement Terra Nova fait lui aussi l'objet d'un régime de redevances distinct, qui comprend une redevance fixe de 0,01 \$ le baril et une redevance variable. Avant l'atteinte du seuil de rentabilité, le taux de redevance variable augmente graduellement de un pour cent à dix pour cent du revenu brut. Une fois atteint le seuil de rentabilité, la redevance variable est semblable à celle d'Hibernia.

Nouvelle-Écosse. Le 4 août 1998, la Nouvelle-Écosse a annoncé un nouveau régime de redevances pour les futurs projets de forage en mer. Les redevances varient selon les revenus et les bénéfices tirés du projet, le taux minimum étant de deux pour cent du revenu brut. Un minimum de cinq pour cent du revenu brut doit être payé dans tous les cas une fois atteint le seuil de rentabilité. Aucune exemption temporaire de versement de redevances n'est prévue.

Le projet de l'île de Sable est assujéti à un taux de redevances réduit de un pour cent du revenu brut pour les trois premières années. Après cela, le taux de redevances passe à deux pour cent du revenu brut; selon la rentabilité du projet, ce taux continue d'augmenter jusqu'à un maximum de 35 p. 100 du revenu net.

Saskatchewan. Le taux de redevance pour la production de pétrole conventionnel et de gaz varie selon le cru et la productivité du puits, ainsi que le prix. Le taux commence à zéro pour les puits à faible rendement et augmente graduellement, pour les puits à rendement plus élevé. Par exemple, un puits de pétrole lourd foré verticalement, qui produit 100 mètres cubes de pétrole par mois, a un taux de redevance minimum de 7,5 p. 100 si le prix est de 100 \$ les mille mètres cubes ou moins et un taux de redevance maximum de 22,5 p. 100. La Saskatchewan accorde des réductions de redevances pour encourager les nouveaux projets.

3. En 1997, le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances a rapporté que le taux réel et total des redevances se situait entre 16 et 17 p. 100 des revenus bruts tirés de l'exploration pétrolière conventionnelle et gazière; ce pourcentage tient compte des encouragements sur redevances. Comme le démontre le tableau 2, le régime de redevances pour les projets d'exploitation des sables pétrolifères et des projets d'exploitation en mer est, au début, plus généreux que le régime pour l'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz; le taux de redevances se situe à environ un pour cent des revenus jusqu'à ce que les coûts de fonctionnement et d'immobilisations cumulatifs aient été couverts et qu'un rendement sur les investissements ait été enregistré.
4. Lorsque les entreprises calculent l'impôt fédéral sur leur revenu, elles ne peuvent pas déduire les redevances versées aux gouvernements provinciaux pour le pétrole, le gaz naturel et les minéraux. (Les règles normales de l'impôt sur le revenu permettent une déduction pour la plupart des montants dépensés pour gagner un revenu.) Pour compenser cette restriction, les entreprises peuvent effectuer une déduction relative aux ressources représentant 25 p. 100 des bénéfices relatifs à des ressources tirés de l'extraction et de la production de pétrole et de gaz. En termes généraux, les bénéfices relatifs à des ressources désignent les bénéfices relatifs à des ressources moins les frais généraux, les coûts d'exploitation et les déductions pour amortissement connexes.

Les crédits d'impôt à l'investissement

5. Le régime fiscal canadien prévoit deux grandes catégories de crédits d'impôt à l'investissement qui revêtent une importance particulière pour le secteur de l'énergie. Le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique vise à développer l'économie des provinces de l'Atlantique par l'octroi d'un crédit d'impôt à l'investissement de dix pour cent sur les investissements dans la fabrication et dans la production d'énergie. Les sociétés pétrolières et gazières exploitant des ressources en mer obtiennent actuellement une part importante du total du crédit demandé à ce titre.
6. L'autre crédit d'impôt vise à appuyer les investissements effectués par l'industrie canadienne dans la recherche scientifique et le développement expérimental. Les entreprises peuvent réduire les impôts qu'elles ont à payer en demandant un crédit correspondant à 20 p. 100 des coûts admissibles de recherche et de développement. Les plus petites entreprises sous contrôle canadien peuvent demander 35 p. 100, et une partie de ce montant est remboursable si le demandeur n'a pas à payer d'impôt. De nombreuses entreprises du secteur des énergies renouvelables et non renouvelables effectuent beaucoup de recherche et de développement et peuvent demander ce crédit d'impôt à l'investissement.

Les sables pétrolifères — un cas particulier

7. Le Centre et le Nord de l'Alberta sont riches en gisements de goudron bitumineux qui peut être transformé en produits pétroliers. Toutefois, cette substance est trop épaisse pour être extraite à l'aide des méthodes de production de pétrole conventionnel. Les gisements qui se trouvent près de la surface peuvent être récupérés en utilisant des techniques d'exploitation à ciel ouvert. Les gisements de bitume trop profonds pour être exploités peuvent être extraits de façon économique par des méthodes *in situ* (forage) qui s'assimilent davantage aux méthodes d'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz.
8. Les dispositions touchant l'exploitation des mines prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont utilisées pour les sables pétrolifères plutôt que celles qui touchent l'exploitation du pétrole et du gaz. Les dispositions concernant l'exploitation des mines sont semblables à celles qui touchent l'exploitation du pétrole et du gaz mais prévoient des déductions plus généreuses pour les dépenses relatives aux avoirs miniers et pour les dépenses d'aménagement préalable à la production.
9. Il existe également des dispositions spéciales concernant les biens utilisés pour extraire le bitume. Lorsqu'une entreprise fait l'acquisition de tels biens pour une nouvelle mine ou pour l'expansion importante d'une mine, y compris pour l'exploitation des sables pétrolifères, elle peut les déduire immédiatement, à condition que les

montants déduits n'excèdent pas les revenus tirés de la mine. Autrement dit, l'entreprise paie de l'impôt fédéral uniquement sur les revenus qu'elle tire de la mine une fois qu'elle a amorti toutes les dépenses en immobilisations admissibles. Cette déduction constitue un allégement fiscal important. Dans le cas de l'expansion importante d'une mine, les revenus tirés de la mine comprennent l'ensemble des revenus découlant de l'exploitation de la mine, non seulement de l'expansion. Ainsi, les coûts d'expansion seront vraisemblablement amortis plus rapidement que les coûts liés à l'ouverture d'une nouvelle mine. Les projets d'exploitation des sables pétrolifères utilisant des méthodes d'extraction *in situ* peuvent, après le 6 mars 1996, appliquer les dispositions concernant l'exploitation minière à toutes les dépenses en immobilisations corporelles admissibles parce que le produit est semblable, peu importe la méthode d'extraction employée.

10. Les projets d'exploitation des sables pétrolifères sont également assujettis au régime de déductions relatives aux ressources décrit plus haut, à une exception importante près. Le projet Syncrude a fait l'objet d'un décret de remise en 1976, lequel autorisait les participants à déduire les redevances provinciales et la déduction relative aux ressources pour deux des concessions. Le décret de remise est en vigueur jusqu'à ce que 2,1 milliards de barils de pétrole brut synthétique aient été produits ou jusqu'au 31 décembre 2003, selon la première occurrence. D'après les Comptes publics du Canada, le gouvernement avait remis, au 31 mars 1999, au moins 153 millions de dollars en impôt aux termes du décret.
11. Le régime fiscal tient compte des risques et des coûts énormes des projets d'exploitation des sables pétrolifères, en particulier au cours des premières années, alors que la technologie se développait et que les coûts de fonctionnement étaient plus élevés que le prix de vente du produit. Comme l'indique le tableau 2, la province de l'Alberta impose des taux de redevance plus bas au cours des premières années d'un projet de sables pétrolifères qu'il ne le fait pour l'exploitation du pétrole conventionnel et du gaz.

Les taxes d'accise

12. Les consommateurs paient de nombreuses taxes sur les carburants pour les véhicules et le matériel : les taxes d'accise fédérales et provinciales, la taxe fédérale sur les produits et services et, dans certains cas, des taxes de vente provinciales. Les consommateurs qui achètent des véhicules à haut rendement énergétique bénéficient d'une réduction réelle sur l'ensemble des taxes d'accise qu'ils auraient payé. Les carburants de remplacement, comme l'éthanol produit à partir d'énergies renouvelables, le propane, le gaz naturel comprimé et le méthanol, sont exonérés de la taxe d'accise. Dans le cas des carburants mélangés, l'exemption de la taxe ne s'applique qu'à la partie « carburant » du produit.