

Élimination des subventions au Canada : le rôle du Québec dans l'atteinte de l'objectif fédéral

Frédéric Gagnon-Lebrun et Yanick Touchette novembre 2016

En mai 2016, le gouvernement du Canada, comme membre des pays du G7, s'est engagé à éliminer ses subventions aux hydrocarbures d'ici 2025. Cet échéancier précis, établi pour la première fois, est une étape indispensable à la mise en œuvre d'un engagement maintes fois répété par les pays du G7, du G20 et de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique.

Cette idée n'est pas novatrice pour le Canada. Lors des élections fédérales de 2015, tant le Parti libéral que tous les autres partis politiques du pays s'étaient engagés à tenir la promesse du Canada, comme pays membre du G20, d'éliminer les subventions fédérales octroyées à l'industrie des hydrocarbures. Dans cette optique, à la suite des dernières élections le gouvernement du Canada a tenu sa parole en soutenant un communiqué officiel international qui fait la promotion de la mise en œuvre rapide de mesures ambitieuses visant l'élimination des subventions aux hydrocarbures.

Dans son objectif d'éliminer les subventions octroyées aux hydrocarbures au Canada d'ici 2025, le gouvernement fédéral sera forcément appelé à collaborer étroitement avec les provinces, qui octroient la majorité des subventions aux hydrocarbures au pays. Dans cette optique et dans l'espoir d'offrir un examen exhaustif de l'ampleur de la tâche à laquelle le Canada est confronté afin d'éliminer complètement ses subventions aux hydrocarbures, l'IIDD publiera, au cours des prochains mois, une série de notes d'information analysant tant les subventions à la production qu'à la consommation des hydrocarbures au sein des provinces qui devront, elles aussi, faire leur part. Ces analyses se pencheront également sur les mesures déjà mises en œuvre pour réformer ces subventions, tout en proposant des champs d'action possibles pour l'avenir.

Compte-rendu à l'échelle fédérale

Selon la plus récente analyse de l'IISD, un total de 3,3 milliards de dollars canadiens en subventions est octroyé annuellement à la production des hydrocarbures au Canada. L'ampleur du défi est donc considérable et le Canada n'est pas seul à y faire face, alors que selon une analyse publiée par l'Overseas Development Institute et Oil Change International les pays du G20 octroient annuellement plus de 100 milliards de dollars canadiens en subventions à la production.

Néanmoins, ces deux analyses ne donnent pas le fin mot de l'histoire, car leur attention se limite aux subventions à la production sans s'attarder à celles octroyées à la consommation des hydrocarbures. Au Canada, les subventions à la consommation sont elles aussi monnaie courante. Par contre, aucune ne provient du gouvernement fédéral. Il est donc



primordial de s'intéresser au rôle des provinces pour mieux comprendre comment ce type de subvention pourra aussi être réformé, voire éliminé.

Compte-rendu à l'échelle du Québec

La présente note d'information s'intéresse principalement au rôle que le Québec peut jouer en réformant ses subventions octroyées à la consommation des hydrocarbures. Le Québec est depuis longtemps proactif dans sa volonté de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES), s'étant donné une cible de réduction de 20 pour cent de ses émissions sous le seuil de 1990 pour 2020 et de 37,5 pour cent pour 2030. La nouvelle politique énergétique de la province, publiée en 2016, met à l'avant-plan une transition énergétique et une économie toutes deux sobres en carbone. La province veut réduire de 40 pour cent la quantité de produits pétroliers consommés sur son territoire d'ici 2030 et augmenter de 25 pour cent la production totale d'énergie renouvelable actuelle pour la même période. Seulement en mettant complètement sa nouvelle politique énergétique en œuvre d'ici 2030, la province espère réduire de 18 pour cent ses émissions de GES par rapport à 1990 grâce aux cinq champs d'action qui y sont visés. Le Québec a déjà mis en place une bourse du carbone qui a fait ses preuves, dont les revenus sont directement encaissés par le Fonds vert de la province, et qui couvrent près de 85 pour cent des émissions de GES sur son territoire.

Il n'en demeure pas moins qu'au Québec, les consommateurs d'hydrocarbures bénéficient malgré tout de nombreuses subventions. En 2015, on estime qu'elles se chiffraient à environ 270 millions de dollars canadiens (voir le tableau 1). Ces subventions, qui découlent généralement d'une réduction de la taxe provinciale sur l'achat de carburant octroyée à divers secteurs d'activités économiques, agissent comme un prix négatif sur le carbone qui, entre autres, vient contrecarrer les efforts du gouvernement québécois à réduire les émissions de GES sur son territoire.

Intérêt et importance de réformer ces subventions

Différentes mesures et politiques publiques se traduisent par une subvention à la consommation, comme les réductions, exemptions ou remboursements d'une taxe ou d'un impôt, le soutien financier direct et d'autres politiques fiscales qui encouragent l'utilisation des hydrocarbures. Ces mesures ont pour effet de réduire le coût de ressources qui émettent des GES, augmentant ainsi ces émissions sur le territoire où elles sont en place.

Il est important de faire l'analyse de l'élimination de subventions ayant un effet négatif sur l'environnement, dont celles qui soutiennent la production et la consommation des hydrocarbures, comme processus allant de pair avec un prix sur le carbone comme celui qui existe au Québec. La subvention de l'utilisation des hydrocarbures désavantage les carburants moins ou non polluants sur le plan économique. Cela retarde le développement de ces nouvelles technologiques et nuit aux efforts qui visent le respect des cibles d'atténuation des émissions de GES des différentes administrations. Lorsque ces deux instruments fiscaux sont coordonnés — réforme d'une part, prix sur le carbone d'autre part —, leur efficacité peut être grandement rehaussée, notamment lorsque la marge budgétaire dégagée par les réformes, ainsi que les revenus encourus par un prix sur le carbone sont consacrés à soutenir le développement des énergies renouvelables.

Subventions à la consommation au Québec

Au Québec, les subventions octroyées à la consommation des hydrocarbures prennent la forme d'allégements fiscaux tous reliés à la taxe provinciale spécifique sur les carburants qui, au cours de l'année financière 2014-15, a généré des revenus de 2,2 milliards de dollars canadiens à l'État québécois.¹ Depuis 2013, cette taxe s'élève à 19,2 cents par litre d'essence consommé et à 20,2 cents par litre de mazout. Les revenus qu'elle génère dépendent à la fois de la fluctuation du prix des hydrocarbures et de la consommation dans la province. Par exemple, lors de l'année financière 2014-15, ces revenus ont diminué de près de 100 millions de dollars canadiens à cause d'une baisse des ventes taxables.²

¹Finances Québec. (2015). Comptes publics 2014-2015 – Volume 1, Annexe 6. Extrait de http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Comptespublics/fr/CPTFR_vol1-2014-2015.pdf

² *Idem*, p. 26.



Toutefois, le gouvernement provincial accorde présentement une dizaine d'allégements fiscaux aux consommateurs québécois d'hydrocarbures, soit par réduction, exemption ou remboursement de la taxe sur les carburants payée par certains consommateurs. En 2015, les deux réductions en importance se sont transposées par près de 200 millions de dollars canadiens en revenus non collectés par le gouvernement du Québec (voir tableau 1 ci-dessous).

Le tableau 1, ci-dessous, contient une évaluation des principales mesures de soutien octroyées à la consommation des hydrocarbures au Québec. Celles-ci proviennent à la fois de documents officiels du gouvernement et des évaluations publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).³

Tableau 1. Subventions aux hydrocarbures au Québec : les consommateurs en tirent les principaux avantages⁴

Subventions (consommateurs)	Projections pour 2014 (en dollars canadiens) OCDE (2016)*	Projections (en dollars canadiens)	
		2014 Finances Québec (2016)	2015 Finances Québec (2016)
2. Réduction de la taxe sur les carburants dans certaines régions	87 millions	82 millions	88 millions
3. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé aux entreprises agricoles, forestières et minières	39 millions	38 millions	38 millions
4. Exemptions et remboursements de la taxe sur les carburants à l'intention des pêcheurs et des agriculteurs	-	< 2 millions	< 2 millions
5. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé aux transporteurs en commun	27 millions	27 millions	28 millions
6. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé à l'égard du carburant alimentant un moteur utilisé aux fins non propulsives de l'équipement d'un véhicule	20 millions	19 millions	19 millions
7. Exemptions et remboursements de la taxe sur les carburants accordés au secteur industriel	-	-	-
8. Exemption et remboursement de la taxe sur les carburants accordés au secteur de l'aviation	-	-	-
9. Exemption et remboursement de la taxe sur les carburants accordés à l'égard des bateaux commerciaux	-	-	-
10. Exemption de la taxe sur les carburants à l'égard du gaz propane	-	-	-
Total (consommateurs)	≈ 271 millions	≈ 264 millions	≈ 272 millions

^{*} Ces données ont été téléchargées le 11 juillet 2016.

1. Réduction de la taxe sur les carburants à l'égard des aéronefs et des locomotives sur rail

Depuis 2006, les dépenses fiscales annuelles encourues par la réduction de la taxe sur les carburants à l'égard des aéronefs et des locomotives sur rail sont en hausse constante, alors que celles-ci sont passées de 68 millions de dollars canadiens en 2006 à près de 100 millions de dollars canadiens en 2015. Il s'agit de la plus importante dépense fiscale en matière d'hydrocarbures au Québec. Ces revenus non récoltés par l'État sont équivalents à 4,5 pour cent du total des revenus générés par la taxe sur les carburants.

Alors que depuis 2013 la taxe sur les carburants s'élève à 19,2 cents par litre d'essence et 20,2 cents par litre de mazout, la taxe sur l'essence imposée au transports aérien et sur rail est fixée à 3 cents par litre utilisé par les aéronefs depuis 1972 et par des locomotives sur rail depuis 1980. La réduction est en place afin d'inciter ces deux industries à conserver leurs activités économiques au Québec plutôt que de les déplacer ailleurs au pays ou dans le monde.

³ CD.Stat. (July 11, 2016). Fossil Fuel Support – CAN. Retrieved from http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FFS_CAN

⁴ Ce tableau fait état d'une analyse partielle des subventions aux hydrocarbures dans la province basée sur les mesures identifiées à travers diverses sources. Il est possible qu'une analyse exhaustive identifie d'autres mesures ou, au contraire, redéfinisse autrement certaines d'entre elles. Glossaire: «-» signifie « aucune évaluation.



Whereas since 2013 taxes on gasoline and heating fuel are CAD 0.192 per litre and CAD 0.202 per litre, respectively, taxes on aircraft and locomotive fuel have remained fixed at CAD 0.03 per litre since 1972 for the former and 1980 for the latter. This is meant as an incentive for these industries to remain in Quebec.

2. Réduction de la taxe sur les carburants dans certaines régions

La deuxième dépense fiscale en importance en matière d'hydrocarbures concerne une réduction accordée aux consommateurs de certaines régions du Québec, notamment les régions frontalières du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et des États-Unis, où certains citoyens pourraient être incités à faire le plein d'essence à l'extérieur du Québec, où les prix à la pompe pourraient être moins élevés. Le rabais s'applique également aux régions éloignées des grands centres urbains.

Selon la région, ce rabais sur l'essence peut atteindre jusqu'à 12 cents par litre, par exemple au sein des régions situées à moins de cinq kilomètres de la frontière américaine. La valeur de cette dépense oscille entre 82 et 93 millions de dollars canadiens depuis 2006 et s'élevait à 88 millions de dollars canadiens en 2015, soit 4 pour cent du total des revenus générés par la taxe sur les carburants lors de l'année financière 2014-15.

3-4. Remboursement de la taxe accordé aux entreprises agricoles, forestières et minières, ainsi que les exemptions et remboursements de la taxe à l'intention des pêcheurs et des agriculteurs

En 2015, la dépense fiscale liée au remboursement de la taxe accordé aux entreprises agricoles, forestières et minières s'élevait à près de 40 millions de dollars canadiens, soit environ 2 pour cent du total des revenus générés par la taxe sur les carburants lors de l'année financière 2014-15. Cette dépense s'élevait à 30 millions de dollars canadiens en 2006. Ce remboursement vise à réduire les coûts de production des entreprises québécoises qui œuvrent dans ces trois secteurs d'activité.

Les agriculteurs et les pêcheurs bénéficient de près de 2 millions de dollars canadiens supplémentaires en exemptions et remboursements de la taxe payée pour le mazout ou l'essence ayant alimenté le moteur de machines agricoles ou de bateaux de pêche utilisés dans le cadre de leurs activités économiques.

Plusieurs de ces mesures existent dans d'autres provinces canadiennes dans une formule similaire et visent à soutenir des secteurs économiques importants, parfois fragiles et souvent importants pour certaines régions autres que les grands centres urbains. Leur réforme, voire leur élimination nécessite donc une planification en amont qui puisse éviter d'avoir un effet négatif sur ces secteurs d'activités économiques et leurs travailleurs. Dans la mesure où les gouvernements désirent éliminer ces dépenses fiscales afin d'encourager une meilleure consommation des hydrocarbures ou d'énergies sobres en carbone, il est tout aussi important de mettre en place d'autres instruments fiscaux pouvant atténuer l'impact d'une telle transition énergétique pour ces secteurs d'activités. Quelques solutions possibles sont prises en compte ci-dessous.

5. Remboursement de la taxe sur les carburants accordé au transport en commun

En ce qui concerne les transports en commun, la taxe payée sur le carburant qui a servi à alimenter les autobus affectés au transport en commun de passagers est complètement remboursée. Ce remboursement a divers objectifs, dont celui de promouvoir un environnement plus sain en favorisant ce mode de transport au quotidien, ainsi que le désengorgement des réseaux routiers, ce qui peut aussi avoir comme avantage de réduire les émissions de GES du secteur des transports. Cette dépense fiscale s'élevait à 28 millions de dollars canadiens en 2015, soit plus du double de sa valeur en 2006 qui s'élevait à 12 millions de dollars canadiens.

⁵ Revenu Québec. (2016). Tableau des taux de taxe applicables dans les différentes régions du Québec en vigueur à partir du 1er avril 2015 : Loi concernant la taxe sur les carburants. Extrait de http://www.revenuquebec.ca/documents/fr/formulaires/ca/ca-1(2016-05).pdf



7-10. Autres dépenses à la valeur indéterminée

Trois autres exemptions et remboursements de la taxe visent à rendre le Québec plus concurrentiel par rapport au marché soit d'autres provinces canadiennes, soit international. Toutefois, le total des dépenses fiscales encourues par celles-ci n'est pas disponible. Il s'agit d'exemptions et de remboursement de la taxe accordés au secteur industriel pour diverses fonctions, d'une exemption complète de la taxe sur l'essence d'aviation utilisée lors d'un vol international (à l'instar de l'Alberta et de la Colombie-Britannique) et d'un remboursement pour les essais des moteurs d'aéronefs, ainsi qu'une exemption de la taxe pour les moteurs de bateaux commerciaux. Toutes trois visent à rendre ces secteurs d'activités économiques plus concurrentiels, notamment en réduisant les coûts de production des entreprises.

Prendre en compte les effets négatifs et involontaires d'une réforme

Il est important de tenir compte des raisons particulières et valables pour lesquelles certaines de ces subventions ou mesures de soutien fiscales ont été mises en place, principalement lorsqu'elles visent les consommateurs. Des communautés vulnérables peuvent être directement affectées par l'élimination de subventions à la consommation d'énergie, notamment les communautés ou les individus dont le revenu ne leur permet pas de facilement s'ajuster à une hausse de prix que l'élimination des subventions peut entraîner.

Le secteur privé n'est pas plus à l'abri des effets d'une telle réforme, y compris les industries à grande consommation d'énergie dont les profits seront affectés par un changement dans les prix de l'énergie. C'est pourquoi il est nécessaire à la fois de s'attarder aux moyens qui permettent de réduire les effets négatifs de l'élimination des subventions et de faire en sorte que des programmes, des politiques et des mesures de soutien qui facilitent cette transition soient mis en œuvre. Certaines de ces options sont prises en compte par l'IIDD.

Lorsqu'il est question de réformer les subventions aux hydrocarbures, il est très important de prendre en compte les effets négatifs et involontaires de cette réforme. Lors de la mise en œuvre d'une telle réforme, les communautés, les dirigeants d'entreprises et leurs employés dont les pratiques ou l'approvisionnement en énergie dépendent des hydrocarbures peuvent recevoir de l'aide afin de faciliter cette transition. Il est possible de venir en aide à ces groupes en atténuant les effets négatifs et involontaires de cette réforme en mettant en œuvre des solutions viables. Cibler ces solutions en début de processus permet d'évaluer un plus grand éventail de choix et d'avoir une approche constructive par rapport à ces réformes.

Les solutions possibles seront bien sûr propres à chaque administration. Toutefois, l'IIDD a mis sur pied par le passé un guide-conseil qui peut servir de point de départ à la réflexion, soit le *Guidebook to Fossil-Fuel Subsidy Reform*⁶ (disponible en anglais seulement), dont les solutions analysées sont énumérées ci-dessous (voir le tableau 2).

⁶ Beaton, C., Gerasimchuk, I., Lann, T., Lang., Vis-Dunbar, D., & Wooders, P. (2013). A guidebook to fossil fuel subsidy reform for policy-makers in Southeast Asia: Executive summary. Retrieved from https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_guidebook_exec.pdf



Tableau 2: Mesures d'atténuation courantes : prise en compte des effets négatifs et involontaires d'une réforme⁷

Fiscalité

Mécanisme

 Allouer une part des économies découlant de la réforme des subventions à des mesures qui visent directement à en atténuer les impacts (par ex., financer l'adoption d'énergies renouvelables ou des programmes d'améliorations écoénergétiques)

Effet recherché

· Dépendra de l'affectation des dépenses

Macroéconomique

Mécanisme

- · Élimination progressive
- Réduction temporaire d'autres frais, taxes ou impôts (par ex., impôt des sociétés)

Effet recherché

- Amortir l'incidence d'une réforme sur le PIB et l'inflation
- · Contrer l'augmentation des prix

Secteurs économique et commercial

Mécanisme

- Élimination progressive
- Dédommagement à court terme des secteurs névralgiques (par ex., investissements sectoriels accrus)
- · Appuyer des vérifications de l'efficacité énergétique
- Augmenter et élargir l'accès au crédit et les prêts à taux préférentiels

Effet recherché

- Les secteurs peuvent s'adapter et l'impact est moins prononcé pour les exportateurs
- · Aider à faire face à la hausse des prix et permettre de s'adapter
- Aider à identifier les possibilités d'amélioration du rendement énergétique
- Aider à étaler l'impact ou à faire des investissements pour améliorer l'efficacité énergétique sur une plus grande période

Ménages et aide sociale

Mécanisme

- Augmenter le budget d'agences ou de fonds ayant pour champ de compétence l'aide sociale et l'accès aux différentes formes d'énergies
- Assurance médicale et aide financière à l'éducation (par ex., infrastructures, programmes, matériel, meilleur accès)
- Programmes d'infrastructures (par ex., développer/ améliorer les réseaux de transport en commun)
- Redistribution de la richesse: hausse du seuil de revenu non imposable, du salaire minimum, des programmes d'allocation (avec ou sans conditions), subvention de biens ayant une importance sociale particulière

Effet recherché

- Faire face aux répercussions sociales à l'aide des moyens actuels, augmenter les moyens de certains mécanismes en place
- Réduire le coût de la vie, améliorer la santé publique et les perspectives économiques à moyen et long terme
- Améliorer la qualité de vie due à : i) une meilleure accessibilité aux biens et services; ii) générer de la prospérité économique reliée aux infrastructures; et iii) générer de l'emploi dans le secteur de la construction
- Atténuer les répercussions sociales liées au coût de la vie en offrant aux ménages de nouvelles prestations (directes ou indirectes) ou en réduisant le coût d'autres biens

Environnement

Mécanisme

- Investir dans les outils nécessaires au respect des politiques déjà en place (par ex., prévenir la fraude, uniformiser la réglementation existante)
- Programmes de promotion de carburants sobres en carbone (par ex., biomasse)
- Investissements dans les technologies d'énergies propres (par ex., géothermique, énergies renouvelables décentralisées)

Effet recherché

- Exploitation durable des ressources naturelles
- · Biomasse durable
- Diminuer ou éviter les effets négatifs de la substitution des combustibles

Bien entendu, les mécanismes énumérés dans le tableau 2 ne sont pas tous adaptés aux réalités du Québec. Néanmoins, il s'agit là d'une plateforme pertinente pour entamer une réflexion au sujet des secteurs pouvant être réformés et aux moyens disponibles pour y parvenir, d'une part, et quant aux façons de réduire les effets négatifs et involontaires d'une telle réforme.

⁷ Idem.



Conclusion

Le Québec produit presque la totalité de son électricité à partir de sources d'énergie carboneutres. La province s'est donné la cible de réduction de ses émissions de GES la plus ambitieuse au pays pour 2030, à 37,5 pour cent sous le seuil de ses émissions de 1990. Elle s'est dotée d'un Fonds vert en 2006 et d'une bourse carbone en 2013, auxquels elle a ajouté une nouvelle politique énergétique sobre en carbone pour 2030. Ces initiatives visant à mettre en œuvre des actions concrètes et ambitieuses de lutte contre les changements climatiques méritent d'être soulignées.

Néanmoins, tant et aussi longtemps que la province fera usage de divers mécanismes financiers et subventions qui encouragent l'utilisation des hydrocarbures, ses efforts visant à réduire ses émissions de GES seront en partie minés, tout comme ceux du Canada visant à atteindre sa cible conjointe avec ses partenaires du G7 d'éliminer les subventions aux hydrocarbures.

La présente note d'information a énuméré une série de mesures soutenant la consommation d'hydrocarbures au Québec. Réformer ces mesures est un bon point de départ. Le défi d'offrir un examen exhaustif de toutes les mesures en place persiste et d'autres mesures pourraient potentiellement s'ajouter à l'inventaire offert dans le présent exercice. D'autres instruments fiscaux sont déclarés dans la documentation officielle du gouvernement, mais leur valeur en matière de dépenses fiscales n'est pas disponible à l'heure actuelle. Une meilleure transparence permettrait de dresser un portrait plus exact du montant total non récolté par le gouvernement du Québec à cet égard.

Une réforme des subventions devrait être planifiée en amont. Celles-ci devraient aussi offrir d'autres mécanismes qui viendraient, du moins temporairement, compenser les industries et les travailleurs qui en subiraient les effets négatifs afin de leur permettre de s'ajuster à la transition. À cet égard, le gouvernement fédéral ne pourrait pas se désengager d'une collaboration étroite avec les provinces, dont le Québec, s'il vise bel et bien une élimination de ces subventions d'ici 2025.

Nous sommes conscients de l'importance de certaines de ces subventions. Toutefois, il faut tout aussi important de reconnaître que celles-ci entraîneront de plus fortes émissions de GES, en plus de nuire à la progression de solutions plus propres et à la création d'emplois « verts ». Enfin, elles réduiront la marge budgétaire du gouvernement de façon importante en recueillant moins ou pas de taxes et impôts, selon le cas.

© 2016 The International Institute for Sustainable Development Published by the International Institute for Sustainable Development.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

L'Institut international du développement durable est une organisation indépendante à but non lucratif qui fournit des solutions pratiques au défi de l'intégration des priorités environnementales et sociales avec le développement économique. Nous rendons compte de négociations internationales, réalisons des recherches rigoureuses et amenons les citoyens, les entreprises et les décideurs à s'engager envers l'objectif commun de développement durable.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'Internal Revenue Code des États-Unis. Il bénéficie de subventions de fonctionnement de base du gouvernement du Canada, qui lui sont versées par le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), et de la province du Manitoba. Des fonds de projets lui sont accordés par différents gouvernements, au Canada comme à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations, des entreprises privées et des particuliers.

Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325 Winnipeg, Manitoba Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700 Fax: +1 (204) 958-7710 Website: www.iisd.org Twitter: @IISD_news



IISD.org