



Printemps 2017

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 7

Les subventions aux combustibles fossiles



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2017.

N° de catalogue FA1-23/2017-1-8F-PDF

ISBN 978-0-660-07916-5

ISSN 1701-5421

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	2
Constatations, recommandations et réponses	3
Favoriser l'élimination progressive des subventions inefficaces aux combustibles fossiles	3
Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada n'avaient pas déterminé comment ils interprétaient l'engagement pris	4
Le ministère des Finances Canada n'a pas fourni toutes ses analyses sur les mesures fiscales	7
Le ministère des Finances Canada n'avait pas examiné toutes les mesures fiscales et n'avait pas de plan pour favoriser la mise en œuvre de l'engagement du G20	8
Environnement et Changement climatique Canada ne connaissait pas encore l'étendue des mesures fédérales non fiscales qui pourraient constituer des subventions inefficaces aux combustibles fossiles	14
Conclusion	15
Événement postérieur	16
À propos de l'audit	17
Tableau des recommandations	21

Introduction

Information générale

Subventions aux combustibles fossiles

7.1 Les combustibles fossiles constituent une source d'énergie non renouvelable. Ils comprennent, entre autres, le charbon, le pétrole et le gaz naturel. Même s'ils jouent un rôle important dans l'économie canadienne, ils nuisent à l'environnement en produisant, lors de leur combustion, du dioxyde de carbone, un gaz à effet de serre qui contribue aux changements climatiques.

7.2 Une subvention est généralement une aide financière accordée par le gouvernement pour appuyer les contribuables. Elle peut prendre la forme d'une mesure non fiscale, comme un subside ou une contribution du gouvernement; un prêt ou une garantie d'emprunt accordés par le gouvernement à un taux avantageux; des ressources vendues par le gouvernement en deçà du prix courant; une aide à la recherche-développement; ou encore une intervention du gouvernement sur les marchés pour faire baisser les cours.

7.3 Les subventions peuvent aussi être des mesures fiscales, notamment des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales permettent de réduire les impôts de certains contribuables et donc les recettes fiscales du gouvernement. Ces types de subventions peuvent comporter des paiements aux contribuables.

Engagement du G20

7.4 En tant que membre du **Groupe des 20 (G20)**, le Canada a officiellement reconnu que les subventions inefficaces aux combustibles fossiles nuisaient à la lutte contre les changements climatiques, favorisaient le gaspillage de la consommation d'énergie, réduisaient la sécurité énergétique et freinaient l'investissement dans les sources d'énergie propre.

7.5 Lors du sommet du G20 tenu en septembre 2009 à Pittsburgh, les dirigeants des pays membres se sont engagés à « éliminer progressivement et [à] rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis ». Ils ont réaffirmé cet engagement tous les ans depuis, y compris lors du sommet du G20 en septembre 2016 à Hangzhou (Chine).

Groupe des 20 (G20) — Groupe formé de 20 partenaires qui ont une économie développée ou émergente, dont les chefs d'État et de gouvernement se rencontrent tous les ans pour discuter de la situation économique mondiale et promouvoir la coopération économique. Les membres du G20 sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

7.6 De plus, les objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015 par les membres des Nations Unies, dont le Canada fait partie, comportent une cible pour rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage et pour supprimer progressivement les subventions qui sont préjudiciables, tout en protégeant les démunis et les populations concernées.

7.7 Lors du Sommet des leaders nord-américains de juin 2016, le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont engagés à supprimer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici à 2025.

Rôles et responsabilités

7.8 **Ministère des Finances Canada** — Depuis le sommet du G20 de 2009, le Ministère est chargé d'analyser les mesures fiscales qui se rattachent à l'engagement pris par le Canada lors de ce sommet et de conseiller le ministre des Finances à ce sujet.

7.9 **Environnement et Changement climatique Canada** — En novembre 2015, le premier ministre a chargé la ministre de l'Environnement et du Changement climatique et le ministre des Finances de collaborer pour respecter l'engagement pris par le Canada en 2009 lors du sommet du G20. Il revient donc à Environnement et Changement climatique Canada de coordonner le recensement et l'analyse des mesures non fiscales fédérales favorisant le secteur des combustibles fossiles qui pourraient constituer des subventions inefficaces dans le contexte de l'engagement pris par le Canada en tant que membre du G20.

Objet de l'audit

7.10 L'audit visait à déterminer si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient appuyé, conformément à leurs responsabilités et rôles respectifs, l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis.

7.11 Cet audit est important parce que, même si les combustibles fossiles jouent un rôle important dans l'économie canadienne, leur consommation est la principale source de gaz à effet de serre. Ils ont aussi un effet négatif sur la santé des Canadiens. De plus, les subventions inefficaces aux combustibles fossiles encouragent le gaspillage d'énergie, portent atteinte à la lutte contre les changements climatiques et font obstacle aux investissements dans les sources d'énergie propre.

7.12 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 17 à 20), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Favoriser l'élimination progressive des subventions inefficaces aux combustibles fossiles

Message général



7.13 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada n'avaient pas défini ce que signifie l'engagement du G20 de 2009 visant à éliminer progressivement et à rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles en fonction des particularités du pays.

7.14 Nous avons constaté que, depuis 2009, six subventions aux combustibles fossiles avaient été réformées par des dispositions législatives. D'autres mesures fiscales favorisant ce secteur n'ont pas été réformées. Nous avons également constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas examiné toutes les mesures fiscales afin de déterminer si elles constituaient des subventions inefficaces aux combustibles fossiles dans le contexte de l'engagement du G20. Le Ministère n'avait pas non plus défini de plan de mise en œuvre assorti d'échéances pour éliminer progressivement et rationaliser d'ici à 2025 les mesures fiscales qui sont toujours en vigueur et qui constituent des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.15 De plus, le ministère des Finances Canada a refusé de nous fournir toutes les analyses que nous lui avons demandées pour les mesures fiscales visant les combustibles fossiles. Nous ne pouvons donc pas donner l'assurance que le Ministère a analysé les répercussions sociales, économiques et environnementales de toutes les mesures fiscales pour prendre des décisions éclairées sur la mise en œuvre de l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 en 2009.

7.16 Nous avons constaté que, même si Environnement et Changement climatique Canada avait élaboré un plan pour encadrer les premières étapes de ses travaux, le Ministère ne connaissait pas encore l'étendue des mesures non fiscales fédérales qui auraient pu constituer des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.17 Ces constatations sont importantes parce que faute de bien comprendre les subventions aux combustibles fossiles visées par l'engagement pris lors du sommet du G20 et de disposer d'un plan de mise en œuvre assorti d'échéances, les ministères ne peuvent pas garantir qu'ils fournissent le soutien nécessaire pour que le Canada respecte cet engagement d'ici à 2025. Or, le respect de cet engagement permettra d'améliorer la santé des Canadiens et de l'environnement en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et la consommation excessive de combustibles fossiles, et en encourageant les investissements dans l'énergie propre.

Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada n'avaient pas déterminé comment ils interprétaient l'engagement pris

Ce que nous avons constaté

7.18 Nous avons constaté que le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada n'avaient pas déterminé ce qu'impliquait l'engagement du G20 de 2009 en fonction des particularités du pays.

7.19 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le texte de l'engagement du G20.

Importance de cette constatation

7.20 Cette constatation est importante parce que sans une interprétation explicite de l'engagement du G20 de 2009, les ministères ne peuvent pas déterminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles pour les éliminer progressivement ou les rationaliser, et ce, pour respecter l'engagement pris à cet égard.

Recommandations

7.21 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 7.29 et 7.30.

Analyse à l'appui de la constatation

7.22 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient interprété le texte de l'engagement en fonction des particularités du Canada.

7.23 **Le texte de l'engagement du G20** — Nous avons demandé au ministère des Finances Canada de nous donner son interprétation de l'engagement en fonction des particularités du Canada, notamment de ce que voulaient dire les termes « subventions inefficaces aux combustibles fossiles », « rationaliser » et « aide ciblée aux plus démunis ».

7.24 La Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du sommet du G20 de 2009 ne définit pas les termes utilisés dans le texte de l'engagement, laissant plutôt ce soin à chaque pays membre. En effet, pour recenser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, il faut comprendre les particularités de chaque pays et l'incidence des diverses subventions. Même si une subvention influe sur la production ou la consommation d'un combustible fossile, elle n'est pas automatiquement inefficace ni synonyme de gaspillage. Une subvention peut, si sa mise en œuvre est efficace, contribuer à corriger les défaillances du marché ou répondre à des besoins sociaux.

7.25 Nous avons constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas déterminé ce qui constituait une subvention inefficace aux combustibles fossiles en fonction des particularités du Canada. La stratégie adoptée par le Ministère pour donner suite à l'engagement du G20 était plutôt axée sur le recensement des mesures fiscales relatives à la production ou à la consommation de combustibles fossiles qui avantageaient ou privilégiaient les contribuables.

7.26 Le ministère des Finances Canada nous a fait savoir que, pour ce qui était des mesures fiscales, le terme « rationaliser » renvoie à une réforme visant à éliminer de la mesure fiscale l'élément de subvention. Par exemple, « rationaliser » consisterait à ramener les taux des déductions fiscales à un niveau considéré comme normal ou neutre pour ce type de dépenses en particulier.

7.27 Selon le ministère des Finances Canada, l'« aide ciblée aux plus démunis » énoncée dans l'engagement du G20 était destinée à traiter des situations où les subventions aux combustibles fossiles sont accordées aux consommateurs à titre de mesure contre la pauvreté; et lorsque ces subventions sont éliminées progressivement ou rationalisées, elles devraient être remplacées par d'autres moyens d'aide aux démunis, qui excluent les subventions à la consommation de combustibles. Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué que cette partie du libellé de l'engagement du G20 ne se rapportait pas directement aux mesures fiscales fédérales actuelles, qui visent à favoriser la production de combustibles fossiles. Nous sommes toutefois d'avis que cette partie du libellé de l'engagement ne vise pas uniquement les subventions aux consommateurs et qu'il importe de tenir compte des effets négatifs des décisions sur les plus démunis lors de l'élimination progressive de tous les types de subventions aux combustibles fossiles.

7.28 Nous avons aussi constaté que, même si Environnement et Changement climatique Canada avait amorcé ses travaux à l'égard de l'engagement du G20 en 2015, le Ministère n'avait pas proposé d'interprétation de l'engagement pour les mesures non fiscales en fonction des particularités du Canada. Le Ministère prévoyait collaborer avec d'autres ministères et organismes publics fédéraux pour proposer une interprétation de l'engagement. Il prévoyait présenter son projet d'interprétation aux ministres d'ici à l'automne 2017 pour examen.

7.29 **Recommandation** — Pour favoriser l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles, tel que le prévoit l'engagement du G20 pris par le Canada, le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada devraient définir clairement comment ils interprètent le texte de l'engagement en fonction des particularités du Canada.

Réponse des ministères — *Recommandation acceptée. En appui à la prise de décisions du gouvernement concernant l'engagement du G20, le ministère des Finances Canada a adopté une approche holistique et*

systematique. Le Ministère a clairement défini la portée d'éventuelles subventions aux combustibles fossiles sur le régime fiscal en relevant et en analysant de manière systématique toutes les dépenses fiscales du gouvernement fédéral (mesures fiscales qui dévient du système fiscal de base au Canada) qui portent spécifiquement sur la production ou la consommation de combustibles fossiles (par rapport aux dispositions d'application générale) et qui procurent un traitement préférentiel aux contribuables concernés en comparaison avec les autres contribuables.

Puis le Ministère a analysé ces mesures sur le plan de leur efficacité et d'autres aspects pertinents et cohérents à son cadre analytique habituel, afin d'encadrer la prise de décisions du gouvernement.

Environnement et Changement climatique Canada a élaboré un plan visant à examiner les mesures non fiscales du gouvernement fédéral, en collaboration avec les organismes centraux et les ministères et organismes pertinents. Une partie de ce travail reposera sur la collaboration avec les ministères pour interpréter l'engagement en tenant compte de la conjoncture nationale du Canada.

7.30 Recommandation — Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada devraient veiller à ce que les effets négatifs sur les plus démunis soient pris en compte au moment d'envisager des mesures pour éliminer progressivement ou rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

Réponse des ministères — *Recommandation acceptée. La référence à l'engagement du G20 d'« accorder une aide ciblée aux plus démunis » et les autres références similaires dans les déclarations du G20 au sujet de « l'importance de fournir aux personnes dans le besoin des services énergétiques essentiels » traduisent l'intention selon laquelle les subventions aux combustibles fossiles, lorsqu'elles sont accordées pour alléger les impacts de la pauvreté, devraient idéalement faire place à d'autres moyens de soutien qui ne reposent pas sur le subventionnement de la consommation de combustibles fossiles.*

Les dépenses fiscales fédérales qui pourraient être considérées comme des subventions aux combustibles fossiles visent les producteurs et supportent l'exploration et l'aménagement des combustibles fossiles en grande partie pour desservir les marchés d'exportation. Ces dépenses fiscales n'ont aucun impact important sur les prix des combustibles fossiles, ceux-ci étant déterminés sur les marchés internationaux, et visent à soutenir la production plutôt que d'alléger la pauvreté.

Dans la mesure où cela est pertinent quant aux mesures fédérales, le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada veilleront à ce que les effets négatifs sur les plus démunis soient pris en compte lors de la prise de décisions découlant de l'engagement du G20.

Le ministère des Finances Canada n'a pas fourni toutes ses analyses sur les mesures fiscales

Ce que nous avons constaté

7.31 Le ministère des Finances Canada a refusé de nous fournir toutes les analyses qu'il avait faites pour les mesures fiscales visant le secteur des combustibles fossiles. Nous ne pouvons donc pas donner l'assurance que le Ministère a analysé les répercussions sociales, économiques et environnementales de toutes les mesures fiscales pour prendre des décisions éclairées sur la mise en œuvre de l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 en 2009.

7.32 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les analyses à l'appui des décisions.

Importance de cette constatation

7.33 Cette constatation est importante parce que nos rapports d'audit donnent au Parlement de l'information sur les programmes et les activités du gouvernement. Faute d'information exhaustive sur les répercussions sociales, économiques et environnementales des mesures fiscales, nous ne pouvons pas fournir d'assurance que les décideurs ont reçu l'information nécessaire pour prendre des décisions utiles qui permettraient au Canada de respecter l'engagement qu'il a pris au sommet du G20.

Recommandation

7.34 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

7.35 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les travaux menés par le ministère des Finances Canada sur les mesures fiscales favorisant le secteur des combustibles fossiles afin de déterminer s'il avait analysé les mesures fiscales fédérales qui pouvaient être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.36 **Les analyses à l'appui des décisions** — Nous avons demandé au Ministère de nous transmettre les analyses qu'il avait réalisées pour étayer les décisions prises à l'égard de l'engagement du G20.

7.37 Nous avons constaté que le Ministère avait analysé les répercussions sociales, économiques et environnementales d'une nouvelle subvention aux combustibles fossiles, instaurée en 2015, visant les installations de gaz naturel liquéfié.

7.38 Le Ministère a refusé de nous remettre 243 pages de notes d'information sur le budget qui contenaient, selon ses affirmations, des analyses sur l'engagement du G20 préparées aux fins de décisions ministérielles entre 2010 et 2016. D'après le Ministère, ces notes sont des documents confidentiels du Cabinet qu'il ne pouvait pas nous fournir.

7.39 Selon un rapport d'évaluation interne publié par le Ministère, les notes d'information sur le budget exigent beaucoup d'efforts et de ressources, et sont parmi les produits les plus complexes de sa Direction de la politique de l'impôt. Le rapport d'évaluation interne du Ministère indique aussi que ces notes portent sur toutes les recherches et analyses ayant été faites sur un sujet particulier, y compris des analyses économiques, stratégiques et statistiques, des simulations et une revue de la documentation pertinente. Elles comprennent aussi des **évaluations environnementales stratégiques**.

7.40 Nous avons demandé au Ministère de nous transmettre les évaluations environnementales stratégiques réalisées sur les subventions aux combustibles fossiles qu'il avait examinées en vue de donner suite à l'engagement du G20. Le Ministère nous a remis quelques évaluations, mais il avait expurgé la majeure partie du texte parce qu'il estimait que l'information faisait partie de renseignements confidentiels du Cabinet et qu'il ne pouvait pas nous les fournir.

7.41 Vu que nous n'avons pas reçu toutes les analyses que nous avons demandées au Ministère, nous ne pouvons pas donner au Parlement l'assurance que le Ministère a analysé les répercussions sociales, économiques et environnementales de toutes les mesures fiscales visant les combustibles fossiles en vue d'appuyer la prise de décisions éclairées.

Le ministère des Finances Canada n'avait pas examiné toutes les mesures fiscales et n'avait pas de plan pour favoriser la mise en œuvre de l'engagement du G20

Ce que nous avons constaté

7.42 Nous avons constaté que, depuis 2009, six subventions aux combustibles fossiles avaient été réformées par des dispositions législatives. D'autres mesures fiscales destinées au secteur des combustibles fossiles n'avaient pas été réformées.

7.43 Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas examiné toutes les mesures fiscales en vigueur afin de déterminer si elles constituaient des subventions inefficaces aux combustibles fossiles dans le contexte de l'engagement du G20. Le Ministère n'a donc pas pu nous donner l'assurance qu'il avait adopté une stratégie rigoureuse pour favoriser la mise en œuvre de l'engagement du G20.

Évaluation environnementale stratégique — Évaluation environnementale de projets de politiques, de plans et de programmes qui vise à intégrer des facteurs environnementaux dans l'élaboration des politiques publiques et des décisions stratégiques. Elle vise également à renforcer la reddition de comptes et la confiance du public dans le fait que les décisions du gouvernement fédéral sont prises en tenant compte des incidences potentielles sur l'environnement.

7.44 Même si certaines subventions aux combustibles fossiles avaient été éliminées progressivement et rationalisées, nous avons constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas défini de plan de mise en œuvre assorti d'échéances pour éliminer progressivement et rationaliser, d'ici à 2025, le reste des mesures fiscales qui constituent des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.45 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'état d'avancement de la réforme des mesures fiscales destinées au secteur des combustibles fossiles;
- les mesures faisant partie du régime fiscal de référence;
- le plan de mise en œuvre.

Importance de cette constatation

7.46 Cette constatation est importante parce que tant que le Ministère n'aura pas procédé à une analyse approfondie de toutes les mesures fiscales destinées au secteur des combustibles fossiles, notamment des mesures faisant partie du régime fiscal de référence, il ne pourra pas fournir l'assurance que sa stratégie de mise en œuvre de l'engagement du G20 pris en 2009 par le Canada est rigoureuse.

Recommandations

7.47 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 7.54 et 7.55.

Analyse à l'appui de la constatation

7.48 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les travaux menés par le ministère des Finances Canada à l'égard des mesures fiscales en faveur du secteur des combustibles fossiles afin de déterminer s'il avait :

- recensé les mesures fiscales fédérales qui pouvaient être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles;
- défini un plan de mise en œuvre pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici à 2025.

7.49 **L'état d'avancement de la réforme des mesures fiscales destinées au secteur des combustibles fossiles** — Nous avons constaté que depuis que le gouvernement s'était engagé en 2009 à éliminer progressivement et à rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles, six de ces subventions avaient été réformées par des dispositions législatives. Le gouvernement les avait soit éliminées progressivement en les supprimant, soit rationalisées en ramenant par exemple le taux des déductions à un niveau considéré comme normal or neutre pour ce type particulier de dépenses. Nous avons aussi constaté que d'autres mesures fiscales qui permettaient au secteur des combustibles fossiles de réduire ses impôts n'avaient pas été réformées (voir la pièce 7.1).

Pièce 7.1 Certaines mesures fiscales visant le secteur des combustibles fossiles avaient été éliminées progressivement et rationalisées

Mesure fiscale	Année de l'annonce budgétaire	État d'avancement de la réforme	Incidence prévue sur le solde budgétaire ¹
Les dépenses engagées au titre de concessions ou de propriétés concernant des sables bitumineux ou des schistes pétrolifères considérées auparavant comme des frais d'aménagement au Canada (déductibles à un taux annuel de 30 %), sont traitées comme des frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (déductibles à un taux annuel de 10 %).	2011	Mesure rationalisée en mars 2011	75 millions de dollars au cours de l'exercice 2015-2016
Les frais d'aménagement engagés pour amener de nouvelles mines d'exploitation de sables bitumineux ou de schistes pétrolifères au stade de la production, considérés auparavant comme des frais d'exploration au Canada (déductibles à 100 % pour l'année où ils ont été engagés), sont traités comme des frais d'aménagement au Canada (déductibles à un taux annuel de 30 %).	2011	Mesure rationalisée en janvier 2016	
Le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique, un crédit de 10 % s'appliquant à des investissements à l'égard d'immeubles, de machinerie et de matériel pour certaines industries dans la région de l'Atlantique et en Gaspésie, a été éliminé progressivement pour les secteurs pétrolier, gazier et minier.	2012	Mesure éliminée en janvier 2017	85 millions de dollars au cours de l'exercice 2016-2017
La déduction pour amortissement accéléré permet une déduction au titre des frais d'acquisition d'actifs corporels utilisés dans les mines ² (comme de la machinerie) pouvant atteindre 100 % annuellement. Cette déduction sera progressivement ramenée à un taux annuel normal de 25 %.	2013	Cette mesure sera éliminée d'ici à janvier 2021	40 millions de dollars au cours de l'exercice 2019-2020 ³
Les frais d'aménagement engagés pour amener tous les autres types de mines (en plus des sables bitumineux et des schistes pétrolifères) au stade de la production, considérés auparavant comme des frais d'exploration au Canada (déductibles à 100 % pour l'année où ils ont été engagés), seront traités progressivement comme des frais d'aménagement au Canada (déductibles à un taux annuel de 30 %).	2013	Cette mesure sera rationalisée d'ici à janvier 2018	30 millions de dollars au cours de l'exercice 2019-2020 ³
La déduction pour amortissement accéléré, qui autorise l'amortissement à un taux annuel de 30 % du matériel acquis pour utilisation dans des installations de liquéfaction du gaz naturel au lieu du niveau normal de 8 %, et l'amortissement à un taux annuel de 10 % des bâtiments de ces installations au lieu du niveau normal de 6 %, sera éliminée.	2015	Cette mesure sera éliminée d'ici à janvier 2025	-10 millions de dollars au cours de l'exercice 2019-2020

Pièce 7.1 Certaines mesures fiscales visant le secteur des combustibles fossiles avaient été éliminées progressivement et rationalisées (suite)

Mesure fiscale	Année de l'annonce budgétaire	État d'avancement de la réforme	Incidence prévue sur le solde budgétaire ¹
La déduction accélérée des frais d'exploration au Canada lorsque l'exploration est fructueuse permet une déduction de 100 % des frais pour l'année où ils ont été engagés.	Sans objet ⁴	Aucune réforme législative ⁴	Aucune donnée disponible
Les actions accréditatives pour les frais d'exploration et d'aménagement dans les secteurs pétrolier, gazier, minier et des énergies renouvelables constituent un abri fiscal qui permet à une société de transférer des déductions fiscales à des investisseurs.	Sans objet	Aucune réforme législative	-130 millions de dollars en 2017 ⁵
Le reclassement de dépenses transférées à des détenteurs d'actions accréditatives permet aux petites entreprises du secteur pétrolier et gazier de reclasser à titre de frais d'exploration au Canada (déductibles à 100 % pour l'année où ils ont été engagés) la première tranche de 1 million de dollars de frais d'aménagement au Canada (déductibles à un taux annuel de 30 %) auxquels elles ont renoncé en faveur d'actionnaires.	Sans objet ⁴	Aucune réforme législative ⁴	5 millions de dollars en 2017
<p>¹ Un montant positif indique une amélioration du solde budgétaire (augmentation des recettes ou baisse des dépenses). Un montant négatif indique une diminution du solde budgétaire (baisse des recettes ou augmentation des dépenses).</p> <p>² La modification du taux de déduction pour cette subvention en faveur de l'exploitation des sables bitumineux et des schistes pétrolifères a été rendue publique dans le budget de 2007 et menée à bien en 2015.</p> <p>³ Ce montant comprend une hausse prévue des recettes provenant de toutes les mines. Le ministère des Finances Canada n'avait aucune estimation du montant des recettes attribuables directement au secteur des combustibles fossiles.</p> <p>⁴ Pour plus d'information, voir la section intitulée Événement postérieur, à la fin du présent rapport.</p> <p>⁵ Ce montant comprend les coûts pour toutes les mines et les projets d'énergie renouvelable. Le ministère des Finances Canada n'avait aucune estimation du montant attribuable directement au secteur des combustibles fossiles.</p> <p>Source : D'après de l'information du ministère des Finances Canada</p>			

7.50 Les mesures faisant partie du régime fiscal de référence — Nous avons constaté que la stratégie adoptée par le ministère des Finances Canada pour donner suite à l'engagement du G20 était axée sur le recensement des mesures fiscales relatives aux combustibles fossiles qui avantageaient ou privilégiaient les contribuables. Nous avons cependant constaté que le Ministère n'avait pas examiné un certain nombre de mesures fiscales qui visaient expressément les secteurs pétrolier, gazier et minier. Le Ministère nous a fait savoir qu'il estimait que ces mesures fiscales n'étaient normalement pas visées par l'engagement du G20 puisqu'elles faisaient partie du **régime fiscal de référence**.

Régime fiscal de référence — Régime fiscal qui représente un système d'imposition neutre. Le régime fiscal de référence du Canada permet de déduire les frais engagés pour gagner un revenu d'entreprise.

7.51 Le Ministère a recensé certaines mesures fiscales visant expressément les secteurs pétrolier, gazier et minier qui font partie du régime fiscal de référence (voir la pièce 7.2).

Pièce 7.2 Le ministère des Finances Canada a recensé certaines mesures fiscales visant expressément les secteurs pétrolier, gazier et minier qui font partie du régime fiscal de référence

Mesure fiscale faisant partie du régime de référence
Les frais d'exploration au Canada permettent aux sociétés de déduire, au cours de l'année où ils ont été engagés, 100 % de leurs frais d'exploration au Canada visant des travaux d'exploration infructueux. Cette mesure vise également les coûts au titre des études environnementales et des consultations des collectivités.
Les frais d'aménagement au Canada permettent aux sociétés de déduire 100 % de leurs dépenses au titre de travaux d'aménagement, comme le forage d'un puits, à un taux annuel de 30 %.
Les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz permettent aux sociétés de déduire 100 % du coût de leurs propriétés pétrolières et gazières, notamment de leurs droits de forage, à un taux annuel de 10 %.
Les frais relatifs à des ressources à l'étranger permettent aux sociétés de déduire 100 % des frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger à un taux annuel qui se situe entre 10 et 30 % selon les circonstances.
Source : D'après de l'information du ministère des Finances Canada

7.52 Nous avons demandé au Ministère de nous transmettre les analyses qu'il avait réalisées pour conclure que ces mesures faisaient partie du régime fiscal de référence. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué d'analyse pour déterminer si les taux des déductions pour ces mesures faisant partie du régime fiscal de référence, qui sont en vigueur depuis des décennies, étaient toujours appropriés.

7.53 **Le plan de mise en œuvre** — Même si certaines subventions aux combustibles fossiles avaient été éliminées progressivement et rationalisées, nous avons constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas élaboré de plan de mise en œuvre assorti d'échéances pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation du reste des mesures fiscales qui constituent des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.54 **Recommandation** — Le ministère des Finances Canada devrait analyser toutes les mesures fiscales qui visent le secteur des combustibles fossiles, y compris celles qui font partie du régime fiscal de référence, pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.* Comme l'indique la réponse à la recommandation au paragraphe 7.29, le ministère des Finances Canada a constamment adopté une approche holistique et systématique à l'identification des mesures fiscales du gouvernement fédéral qui pourraient constituer un subventionnement aux combustibles fossiles. Le Ministère considère toutes les mesures fiscales et révisé annuellement chaque changement au système fiscal, dans le but d'identifier les aspects qui dévient du traitement fiscal de base au Canada et qui sont donc considérés comme des dépenses fiscales. Pour recenser les subventions aux combustibles fossiles potentiellement inefficaces, chaque dépense fiscale a été révisée pour isoler celles qui sont spécifiques à la production ou la consommation de combustibles fossiles et qui offrent un traitement préférentiel à ceux qui sont touchés comparativement aux autres contribuables. Par ailleurs, le Ministère a analysé rigoureusement ces dépenses fiscales sur le plan de leur rendement et d'autres aspects pertinents comme la pertinence, l'efficacité, l'équité, la simplicité, les répercussions financières et les impacts environnementaux, conformément au cadre d'analyse habituel, afin de soutenir la prise de décision du gouvernement.

Le Ministère continuera de transmettre des analyses et des conseils sur d'autres dépenses fiscales qui pourraient être pertinentes à l'engagement du G20.

7.55 Recommandation — Le ministère des Finances Canada devrait définir un plan assorti d'échéances afin de décrire les mesures qu'il prendra pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation du reste des mesures fiscales qui constituent des subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici à 2025.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée.* Le ministère des Finances Canada a invariablement, en temps opportun et conformément à son rôle, répertorié les dépenses fiscales du gouvernement fédéral qui favorisent une valorisation des combustibles fossiles, les a analysées et a élaboré des options politiques pour que le gouvernement puisse les étudier.

Avant même l'engagement du G20, le Canada avait progressivement éliminé la plupart des avantages fiscaux favorisant la production de combustibles fossiles, y compris les dispositions portant sur la déduction relative aux ressources (budget de 2003), la déduction pour amortissement accéléré à l'égard de l'exploitation des sables bitumineux (budget de 2007), la déduction des coûts en capital incorporel relatifs aux projets de sables bitumineux (budget de 2011), le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique au titre des activités pétrolières, gazières et minières (budget de 2012), la déduction pour amortissement accéléré et pour les dépenses d'aménagement préalables à la production pour les mines

(budget de 2013) et la déduction pour amortissement accéléré des établissements de gaz naturel liquéfié (budget de 2016). Plus récemment, le budget de 2017 a proposé la rationalisation du traitement des frais d'exploration au Canada pour le pétrole et le gaz et l'élimination graduelle de la capacité des sociétés pétrolières et gazières de reclasser certains frais d'aménagement comme des frais d'exploration qui sont traités plus favorablement. Par suite de ces actions, il ne reste qu'une dépense fiscale qui pourrait être pertinente en ce qui concerne l'engagement du G20.

Le Ministère continuera de transmettre aux ministres en temps opportun des analyses et des conseils en ce qui concerne l'engagement du G20.

Environnement et Changement climatique Canada ne connaissait pas encore l'étendue des mesures fédérales non fiscales qui pourraient constituer des subventions inefficaces aux combustibles fossiles

Ce que nous avons constaté

7.56 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait défini un plan pour encadrer les premières étapes de ses travaux sur les mesures non fiscales, mais que le Ministère ne connaissait pas encore l'étendue des mesures fédérales non fiscales qui pourraient constituer des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.57 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le plan de mise en œuvre.

Importance de cette constatation

7.58 Cette constatation est importante parce que, en novembre 2015, le premier ministre a chargé le ministre des Finances et la ministre de l'Environnement et du Changement climatique de collaborer pour honorer l'engagement du G20 sur l'élimination progressive et la rationalisation des subventions aux combustibles fossiles. Pour que le Canada respecte pleinement son engagement d'ici à 2025, Environnement et Changement climatique Canada doit définir et mettre en œuvre un plan assorti d'échéances pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation des mesures non fiscales.

Recommandation

7.59 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

7.60 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Environnement et Changement climatique Canada avait défini et mis en œuvre un plan assorti d'échéances pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation des mesures non fiscales.

7.61 **Le plan de mise en œuvre** — Nous avons constaté que même si Environnement et Changement climatique Canada s'était vu confier une mission à l'égard de l'engagement du G20 en novembre 2015, le Ministère n'avait pas encore recensé les mesures fédérales non fiscales favorables au secteur des combustibles fossiles qui pouvaient être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

7.62 Dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2012), chapitre 4, « Une étude du soutien fédéral au secteur des combustibles fossiles », nous avons indiqué que l'aide fédérale en faveur de la recherche-développement et du développement économique du secteur des combustibles fossiles s'était chiffrée à 508 millions de dollars au cours des exercices 2007-2008 à 2011-2012. Par ailleurs, ce montant ne comprend pas toutes les mesures non fiscales en faveur de ce secteur, comme les prêts ou les garanties d'emprunt accordés par le gouvernement à des taux favorables.

7.63 En février 2017, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique a approuvé un plan assorti d'échéances selon lequel le Ministère compte collaborer avec d'autres ministères et organismes publics fédéraux pour recenser les mesures non fiscales et interpréter l'engagement du G20. Il incombera ensuite aux ministres concernés de réformer les mesures non fiscales qui auront été jugées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

Conclusion

7.64 Nous n'avons pas pu établir de façon concluante si le ministère des Finances Canada avait contribué à la mise en œuvre de l'engagement pris par le Canada en 2009 lors du sommet du G20 d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis. Le Ministère a en effet refusé de nous remettre tous les documents pouvant renfermer les analyses menées à l'appui des processus décisionnels. Selon le Ministère, ces analyses sont des documents confidentiels du Cabinet qu'il ne pouvait pas nous fournir. Nous ne pouvons donc pas donner au Parlement l'assurance que le Ministère a procédé aux analyses requises pour appuyer la prise de décisions éclairées.

7.65 Nous avons conclu qu'Environnement et Changement climatique Canada avait défini un plan pour appuyer la mise en œuvre de l'engagement du G20 pris par le Canada en 2009. Cependant, le Ministère n'avait pas encore mis ce plan en œuvre.

Événement postérieur

7.66 Le 22 mars 2017, le gouvernement a publié le budget de 2017, qui proposait d'apporter les réformes suivantes à deux subventions aux combustibles fossiles présentées à la pièce 7.1 :

- modifier la déduction accélérée des dépenses associées aux activités de forage d'exploration pétrolière et gazière couronnées de succès (déductibles à 100 % pour l'année où elles ont été engagées) en les traitant comme des frais d'aménagement au Canada, qui sont déductibles à un taux annuel de 30 %;
- supprimer l'avantage fiscal permettant aux petites entreprises pétrolières et gazières de catégoriser des frais d'aménagement au Canada comme des frais d'exploration au Canada déductibles immédiatement qui ont fait l'objet d'une renonciation au profit des détenteurs d'actions accréditatives.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des mesures prises par le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada pour appuyer la mise en œuvre de l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie de CPA Ontario et du *Code des valeurs, d'éthique et de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Canada*. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport étaient fondées sur des faits;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport. La confirmation de la direction que les documents confidentiels du Cabinet en étaient expressément exclus.

Nous avons demandé au ministère des Finances Canada de nous remettre les analyses qu'il avait réalisées sur les mesures fiscales visant le secteur des combustibles fossiles en vue d'appuyer la prise de décisions éclairées sur l'engagement pris par le Canada au sommet du G20 de 2009. Le Ministère a refusé de nous fournir ses notes d'information sur le budget qui contenaient, selon ses affirmations, des analyses sur l'engagement du G20 préparées aux fins de décisions ministérielles entre 2010 et 2016. Il a aussi expurgé de l'information contenue dans des évaluations environnementales stratégiques menées sur les subventions aux combustibles fossiles qu'il avait examinées dans le cadre de la mise en œuvre de l'engagement du G20. D'après le Ministère, ces documents sont des documents confidentiels du Cabinet qu'il ne pouvait pas nous fournir.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient appuyé, dans le respect de leurs responsabilités et rôles respectifs, l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis.

Étendue et méthode

Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné si le ministère des Finances Canada avait recensé et analysé les mesures fiscales dans le contexte de l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis. Nous avons aussi vérifié si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient défini leurs responsabilités et rôles respectifs depuis novembre 2015, et s'ils avaient élaboré une stratégie et un échéancier de mise en œuvre pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation à moyen terme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis.

L'audit a comporté des entretiens avec le personnel du ministère des Finances Canada et d'Environnement et Changement climatique Canada, et l'examen et l'analyse des documents remis par des fonctionnaires des ministères.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient appuyé, dans le respect de leurs responsabilités et rôles respectifs, l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis, nous avons utilisé les critères suivants :	
Le ministère des Finances Canada recense et analyse les mesures fiscales fédérales qui peuvent être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles dans le contexte de la mise en œuvre de l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis.	<ul style="list-style-type: none">• Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Pittsburgh, 2009• Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Hangzhou, 2016• Lettre de mandat du ministre des Finances, 2015• <i>Rapports du vérificateur général du Canada</i> (printemps 2015), rapport 3, « Les dépenses faites au moyen du système fiscal »• Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014• Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient appuyé, dans le respect de leurs responsabilités et rôles respectifs, l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</p>	
<p>Le ministère des Finances Canada évalue les progrès réalisés par le Canada pour respecter l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 en réformant les mesures fiscales visant le secteur des combustibles fossiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Pittsburgh, 2009 • Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Hangzhou, 2016 • Lettre de mandat du ministre des Finances, 2015 • <i>Rapports du vérificateur général du Canada</i> (printemps 2015), rapport 3, « Les dépenses faites au moyen du système fiscal » • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015
<p>Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada ont défini leurs responsabilités et rôles respectifs par rapport à l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Pittsburgh, 2009 • Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Hangzhou, 2016 • Lettre de mandat du ministre des Finances, 2015 • Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2015 • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i>, 2010 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i>, 2016

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada avaient appuyé, dans le respect de leurs responsabilités et rôles respectifs, l'engagement pris par le Canada lors du sommet du G20 de 2009 d'éliminer progressivement et de rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunis, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</p>	
<p>Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada établissent des stratégies et des échéanciers de mise en œuvre pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation à moyen terme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles tout en apportant une aide ciblée aux plus démunies.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Pittsburgh, 2009 • Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G20, Sommet de Hangzhou, 2016 • Lettre de mandat du ministre des Finances, 2015 • Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2015 • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 • Ministère des Finances Canada, Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i>, 2010 • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i>, 2016

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de septembre 2009 à février 2017. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à la date du début de notre audit. Nous avons aussi noté un événement postérieur à l'audit qui est survenu le 22 mars 2017.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 28 février 2017, à Ottawa (Ontario).

Équipe d'audit

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Julie Gelfand

Directeur principal : Andrew Hayes

Directrice : Doreen Deveen

Arethea Curtis

Nicole Hutchinson

Kristin Lutes

Kajal Patel

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Favoriser l'élimination progressive des subventions inefficaces aux combustibles fossiles	
<p>7.29 Pour favoriser l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles, tel que le prévoit l'engagement du G20 pris par le Canada, le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada devraient définir clairement comment ils interprètent le texte de l'engagement en fonction des particularités du Canada. (7.23–7.28)</p>	<p>Réponse des ministères — Recommandation acceptée. En appui à la prise de décisions du gouvernement concernant l'engagement du G20, le ministère des Finances Canada a adopté une approche holistique et systématique. Le Ministère a clairement défini la portée d'éventuelles subventions aux combustibles fossiles sur le régime fiscal en relevant et en analysant de manière systématique toutes les dépenses fiscales du gouvernement fédéral (mesures fiscales qui dévient du système fiscal de base au Canada) qui portent spécifiquement sur la production ou la consommation de combustibles fossiles (par rapport aux dispositions d'application générale) et qui procurent un traitement préférentiel aux contribuables concernés en comparaison avec les autres contribuables.</p> <p>Puis le Ministère a analysé ces mesures sur le plan de leur efficacité et d'autres aspects pertinents et cohérents à son cadre analytique habituel, afin d'encadrer la prise de décisions du gouvernement.</p> <p>Environnement et Changement climatique Canada a élaboré un plan visant à examiner les mesures non fiscales du gouvernement fédéral, en collaboration avec les organismes centraux et les ministères et organismes pertinents. Une partie de ce travail reposera sur la collaboration avec les ministères pour interpréter l'engagement en tenant compte de la conjoncture nationale du Canada.</p>
<p>7.30 Le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada devraient veiller à ce que les effets négatifs sur les plus démunis soient pris en compte au moment d'envisager des mesures pour éliminer progressivement ou rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles. (7.23–7.28)</p>	<p>Réponse des ministères — Recommandation acceptée. La référence à l'engagement du G20 d'« accorder une aide ciblée aux plus démunis » et les autres références similaires dans les déclarations du G20 au sujet de « l'importance de fournir aux personnes dans le besoin des services énergétiques essentiels » traduisent l'intention selon laquelle les subventions aux combustibles fossiles, lorsqu'elles sont accordées pour alléger les impacts de la pauvreté, devraient idéalement faire place à d'autres moyens de soutien qui ne reposent pas sur le subventionnement de la consommation de combustibles fossiles.</p> <p>Les dépenses fiscales fédérales qui pourraient être considérées comme des subventions aux combustibles fossiles visent les producteurs et supportent l'exploration et l'aménagement des combustibles fossiles en grande partie pour desservir les marchés d'exportation. Ces dépenses fiscales n'ont aucun impact important sur les prix des combustibles fossiles, ceux-ci étant déterminés sur les marchés internationaux, et visent à soutenir la production plutôt que d'alléger la pauvreté.</p>

Recommandation	Réponse
<p>7.54 Le ministère des Finances Canada devrait analyser toutes les mesures fiscales qui visent le secteur des combustibles fossiles, y compris celles qui font partie du régime fiscal de référence, pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation des subventions inefficaces aux combustibles fossiles. (7.49–7.53)</p>	<p>Dans la mesure où cela est pertinent quant aux mesures fédérales, le ministère des Finances Canada et Environnement et Changement climatique Canada veilleront à ce que les effets négatifs sur les plus démunis soient pris en compte lors de la prise de décisions découlant de l'engagement du G20.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Comme l'indique la réponse à la recommandation au paragraphe 7.29, le ministère des Finances Canada a constamment adopté une approche holistique et systématique à l'identification des mesures fiscales du gouvernement fédéral qui pourraient constituer un subventionnement aux combustibles fossiles. Le Ministère considère toutes les mesures fiscales et révisé annuellement chaque changement au système fiscal, dans le but d'identifier les aspects qui dévient du traitement fiscal de base au Canada et qui sont donc considérés comme des dépenses fiscales. Pour recenser les subventions aux combustibles fossiles potentiellement inefficaces, chaque dépense fiscale a été révisée pour isoler celles qui sont spécifiques à la production ou la consommation de combustibles fossiles et qui offrent un traitement préférentiel à ceux qui sont touchés comparativement aux autres contribuables. Par ailleurs, le Ministère a analysé rigoureusement ces dépenses fiscales sur le plan de leur rendement et d'autres aspects pertinents comme la pertinence, l'efficacité, l'équité, la simplicité, les répercussions financières et les impacts environnementaux, conformément au cadre d'analyse habituel, afin de soutenir la prise de décision du gouvernement.</p> <p>Le Ministère continuera de transmettre des analyses et des conseils sur d'autres dépenses fiscales qui pourraient être pertinentes à l'engagement du G20.</p>
<p>7.55 Le ministère des Finances Canada devrait définir un plan assorti d'échéances afin de décrire les mesures qu'il prendra pour appuyer l'élimination progressive et la rationalisation du reste des mesures fiscales qui constituent des subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici à 2025. (7.49–7.53)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Le ministère des Finances Canada a invariablement, en temps opportun et conformément à son rôle, répertorié les dépenses fiscales du gouvernement fédéral qui favorisent une valorisation des combustibles fossiles, les a analysées et a élaboré des options politiques pour que le gouvernement puisse les étudier.</p> <p>Avant même l'engagement du G20, le Canada avait progressivement éliminé la plupart des avantages fiscaux favorisant la production de combustibles fossiles, y compris les dispositions portant sur la déduction relative aux ressources (budget de 2003), la déduction pour amortissement accéléré à l'égard de l'exploitation des sables bitumineux (budget de 2007), la déduction des coûts en capital incorporel relatifs aux projets de sables bitumineux (budget de 2011), le crédit d'impôt à l'investissement dans la région de l'Atlantique au titre des activités pétrolières, gazières et minières (budget de 2012), la déduction pour amortissement accéléré et pour les dépenses d'aménagement préalables à la production pour les mines (budget de 2013) et la déduction pour amortissement accéléré des établissements de gaz naturel liquéfié (budget de 2016). Plus récemment, le budget de 2017 a proposé la rationalisation du traitement des frais d'exploration au Canada pour le pétrole et le gaz et l'élimination graduelle de la capacité des sociétés pétrolières et gazières de reclasser certains frais d'aménagement comme des frais</p>

Recommandation	Réponse
	<p>d'exploration qui sont traités plus favorablement. Par suite de ces actions, il ne reste qu'une dépense fiscale qui pourrait être pertinente en ce qui concerne l'engagement du G20.</p> <p>Le Ministère continuera de transmettre aux ministres en temps opportun des analyses et des conseils en ce qui concerne l'engagement du G20.</p>