



**Printemps 2019**

## **Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada**

**Rapport de l'auditeur indépendant**

### **RAPPORT 4**

**Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles —  
Environnement et Changement climatique Canada**



Bureau du  
vérificateur général  
du Canada

Office of the  
Auditor General  
of Canada





**Printemps 2019**

## **Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada**

---

**Rapport de l'auditeur indépendant**

### **RAPPORT 4**

**Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles —  
Environnement et Changement climatique Canada**



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](http://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, 2019.

N° de catalogue FA1-26/2019-1-4F-PDF

ISBN 978-0-660-29846-7

ISSN 2561-181X (Imprimé)

ISSN 2561-1828 (En ligne)

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Information générale .....	1
Objet de l'audit .....	4
<b>Constatations, recommandations et réponses</b>	<b>5</b>
Le recensement de subventions non fiscales inefficaces .....	6
Environnement et Changement climatique Canada n'a pas dressé un inventaire complet des éventuelles subventions non fiscales aux combustibles fossiles .....	6
Environnement et Changement climatique Canada n'a pas défini la notion de subvention non fiscale inefficace aux combustibles fossiles, mais a tout de même déterminé qu'il n'y en avait pas .....	9
<b>Conclusion</b>	<b>12</b>
<b>À propos de l'audit</b>	<b>13</b>
<b>Tableau des recommandations</b>	<b>16</b>



# Introduction

## Information générale

---

### Subventions aux combustibles fossiles

4.1 Les combustibles fossiles comme le charbon, le pétrole et le gaz naturel constituent une source d'énergie non renouvelable. Ils ont une incidence sur l'économie du Canada. À titre d'exemple, en 2017, l'extraction des combustibles fossiles représentait environ 9 % du produit intérieur brut (PIB) du pays. Ils ont également un impact sur l'environnement puisque leur combustion produit du dioxyde de carbone, soit un gaz à effet de serre qui contribue de manière importante aux changements climatiques.

4.2 En 2016, le secteur gazier et pétrolier et celui des transports constituaient les deux plus importants émetteurs de gaz à effet de serre dans l'ensemble du Canada. Ils totalisaient ensemble environ la moitié de toutes les émissions de gaz à effet de serre au pays.

4.3 Ces secteurs figurent aussi parmi ceux qui reçoivent des subventions du gouvernement. Les subventions sont un outil que les gouvernements peuvent utiliser pour promouvoir l'activité économique ou pour atteindre des objectifs environnementaux ou sociaux, tels que réduire la pollution ou aider les populations vulnérables.

4.4 Les subventions peuvent comprendre :

- des subsides et des contributions;
- des prêts gouvernementaux ou des garanties d'emprunt à taux avantageux;
- des ressources vendues par le gouvernement en deçà du prix courant;
- une aide à la recherche et au développement;
- une intervention du gouvernement sur les marchés pour faire baisser les prix;
- des **dépenses fiscales**.

À l'exception des dépenses fiscales, tous ces éléments peuvent constituer des subventions non fiscales.

---

**Dépenses fiscales** — Type de **mesures fiscales**, comme un taux d'impôt préférentiel, une exemption, une déduction, un report ou un crédit, grâce auxquelles le gouvernement cherche à atteindre les objectifs d'une politique gouvernementale par l'entremise du régime fiscal.

**Mesures fiscales** — Dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* applicables à l'ensemble ou à une partie des contribuables.

4.5 En général et dans le secteur de l'énergie, les subventions sont définies différemment selon les différents accords internationaux et les organismes internationaux dont le Canada est membre (voir la pièce 4.1). Les définitions ont toutefois un dénominateur commun, à savoir que les subventions confèrent un avantage.

**Pièce 4.1 Définition de « subvention » selon différents organismes internationaux**

Définition	Source
Une <i>subvention</i> comporte « trois éléments fondamentaux : i) une contribution financière ii) des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre iii) qui confère un avantage. Pour qu'il y ait subvention, il faut que tous ces trois éléments soient réunis ».	Organisation mondiale du commerce
On entend par <i>subvention à l'énergie</i> « [trad.] toute action gouvernementale qui réduit le coût de la production d'énergie, hausse les revenus des producteurs d'énergie ou abaisse les prix payés par les consommateurs d'énergie ».	Agence internationale de l'énergie
Il y a <i>subvention à la consommation</i> « [trad.] lorsque les consommateurs d'énergie paient un prix qui est inférieur au coût engagé pour leur approvisionnement énergétique ».  Il y a <i>subvention à la production</i> « [trad.] lorsque les producteurs reçoivent un soutien direct ou indirect qui augmente leur rentabilité au-delà de ce qu'elle serait autrement ».	Fonds monétaire international
Une <i>subvention aux combustibles fossiles</i> est  une mesure délibérée du gouvernement qui vise expressément les combustibles fossiles, ou l'électricité ou le chauffage produit à partir des combustibles fossiles, et qui entraîne l'un ou plusieurs des résultats suivants :  A. réduction du coût net de l'énergie achetée;  B. réduction du coût de production ou de livraison des combustibles, de l'électricité ou du chauffage;  C. augmentation des revenus conservés par les propriétaires des ressources ou les fournisseurs de combustibles, d'électricité ou de chauffage.  La définition exclut les mesures qui permettent d'obtenir ces résultats en favorisant l'amélioration de l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement, une meilleure concurrence dans le marché et d'autres améliorations des conditions du marché.	Banque mondiale



---

**Engagements du G20 à éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles**

4.6 Les gouvernements du Canada et d'autres pays se sont engagés à éliminer progressivement et à **rationaliser** les subventions aux combustibles fossiles qu'ils considèrent « inefficaces ».

- En septembre 2009, lors du Sommet des dirigeants du **Groupe des 20 (G20)**, les dirigeants des grandes économies mondiales 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 ». Les dirigeants du G20 ont affirmé que les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles « encouragent la surconsommation, restreignent notre sécurité énergétique, font obstacle à l'investissement dans des sources d'énergie propre et portent atteinte aux efforts de lutte contre le changement climatique ».
- En novembre 2015, le Premier Ministre a chargé la ministre de l'Environnement et du Changement climatique de « collaborer avec le ministre des Finances pour respecter nos engagements envers le G20 et éliminer progressivement nos subventions à l'industrie des combustibles fossiles à moyen terme ».
- Lors du Sommet des leaders nord-américains de juin 2016, le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont engagés à éliminer progressivement les subventions inefficaces aux combustibles fossiles d'ici 2025.

4.7 La déclaration des dirigeants du G20 au Sommet de 2009 et les déclarations qui ont suivi n'ont arrêté aucune définition du terme « subvention inefficace aux combustibles fossiles ».

---

**Rationalisation** — Élimination de l'élément de subvention du soutien du gouvernement, par exemple en augmentant le taux d'intérêt sur un prêt pour qu'il corresponde au taux du marché.

**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, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, la République de Corée, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

---

Objectifs de  
développement durable  
des Nations Unies



---

Environnement et  
Changement climatique  
Canada

4.8 En septembre 2015, le Canada s'est engagé à respecter le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. Le présent audit soutient l'objectif portant sur la consommation et la production responsables (soit l'objectif n° 12 parmi les **objectifs de développement durable des Nations Unies**), dont l'une des cibles est de « rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage, en éliminant les distorsions du marché, selon le contexte national, [...] afin de mettre en évidence leur impact sur l'environnement ».

4.9 Environnement et Changement climatique Canada est le ministère chargé de fournir des analyses et des conseils pour déterminer quelles **mesures non fiscales** dans l'ensemble du gouvernement fédéral sont considérées comme des subventions qui appuient ou favorisent la consommation ou la production des combustibles fossiles, et lesquelles de ces mesures sont inefficaces. Le Ministère doit également fournir des conseils et formuler des recommandations aux ministres responsables concernant le respect de l'engagement pris par le Canada au sommet du G20 d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

## Objet de l'audit

4.10 L'audit visait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de tous les renseignements fiables et pertinents.

4.11 Cet audit est important parce que les subventions inefficaces aux combustibles fossiles favorisent la surconsommation, portent atteinte à la lutte contre le changement climatique et font obstacle à l'investissement dans des sources d'énergie propre. Faute de fournir aux décideurs des conseils fondés sur des évaluations exhaustives, Environnement et Changement climatique Canada ne peut garantir qu'il offre le soutien

---

**Objectifs de développement durable des Nations Unies** — Liste de 17 objectifs ambitieux qui visent à réaliser le **développement durable** dans ses dimensions économique, sociale et environnementale à l'échelle de la planète, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies.

**Développement durable** — Développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il devrait inclure une perspective à long terme et l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale pour assurer la satisfaction des besoins futurs.

**Mesures non fiscales** — Appui du gouvernement pour les entreprises et les particuliers, tel que des subventions et des contributions ou des prêts et des garanties d'emprunt à taux avantageux.

dont les ministres ont besoin pour que le Canada respecte d'ici 2025 l'engagement qu'il avait pris lors du Sommet du G20.

4.12 Cet audit fait le suivi du rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », des *Rapports du vérificateur général du Canada* (printemps 2017).

4.13 Nous avons aussi effectué un examen distinct portant sur les subventions fiscales aux combustibles fossiles, dont les résultats sont présentés dans le rapport 3, « Les subventions fiscales aux combustibles fossiles — Ministère des Finances Canada », des *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (printemps 2019).

4.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 13 à 15), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

## Constatations, recommandations et réponses

---

### Message général



4.15 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les travaux d'Environnement et Changement climatique Canada pour recenser les subventions non fiscales inefficaces en ce qui a trait aux combustibles fossiles étaient incomplets et manquaient de rigueur. À notre avis, cela s'explique en partie par le fait que les définitions que le Ministère a utilisées n'étaient pas claires.

4.16 Pour recenser les subventions non fiscales au secteur des combustibles fossiles, Environnement et Changement climatique Canada a examiné 23 des quelque 200 organisations du gouvernement afin de recenser 36 subventions non fiscales courantes susceptibles d'appuyer la consommation ou la production de combustibles fossiles. Nous avons constaté que le Ministère avait omis d'éventuelles subventions qu'il aurait dû, à notre avis, examiner. Il a déterminé que 4 des 36 éventuelles subventions non fiscales recensées étaient des subventions au secteur des combustibles fossiles.

4.17 Après avoir recensé les subventions non fiscales au secteur des combustibles fossiles, Environnement et Changement climatique Canada les a évaluées pour déterminer si elles étaient inefficaces. Nous avons constaté que le Ministère n'avait recensé aucune subvention non fiscale inefficace. Cependant, il n'avait pas défini le terme « inefficace » afin d'orienter ses conclusions.

4.18 Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas pris en compte, dans ses évaluations, la durabilité économique, sociale et environnementale des subventions octroyées au secteur des combustibles fossiles. Le Ministère nous a informés que ses évaluations n'étaient que préliminaires.

## Le recensement de subventions non fiscales inefficaces

---

### Contexte

4.19 Environnement et Changement climatique Canada a été chargé d'assurer une coordination avec les organisations fédérales concernées et d'appuyer le travail effectué pour recenser toutes les subventions non fiscales inefficaces en ce qui a trait aux combustibles fossiles pour tous les ministères, organismes et sociétés d'État.

4.20 Afin de déterminer si les subventions non fiscales aux combustibles fossiles étaient inefficaces, le Ministère s'est fondé sur une approche en deux étapes principales :

- La première étape consistait à recenser les mesures non fiscales fédérales qui constituaient d'éventuelles subventions aux combustibles fossiles. Le Ministère évaluait ensuite ces éventuelles subventions afin de déterminer si elles constituaient de véritables subventions. Pour le Ministère, les subventions non fiscales aux combustibles fossiles sont les mesures non fiscales qui procurent un traitement préférentiel favorisant expressément la consommation ou la production des combustibles fossiles.
- La deuxième étape consistait à évaluer les subventions non fiscales recensées lors de la première étape afin de déterminer si celles-ci étaient inefficaces. Le Ministère fournissait ensuite des conseils aux ministres concernés, qui devaient décider si des subventions non fiscales aux combustibles fossiles étaient inefficaces et si elles devaient être progressivement éliminées ou rationalisées.

## Environnement et Changement climatique Canada n'a pas dressé un inventaire complet des éventuelles subventions non fiscales aux combustibles fossiles

---

### Ce que nous avons constaté

4.21 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait recensé, dans l'ensemble du gouvernement du Canada, 36 subventions courantes susceptibles de constituer des subventions non fiscales aux combustibles fossiles, et qu'il avait déterminé que 4 d'entre elles étaient de véritables subventions. À notre avis, le Ministère a omis certaines organisations fédérales qu'il aurait dû examiner et il n'a pas dressé un inventaire complet des éventuelles subventions aux combustibles fossiles. En outre, le Ministère n'a pas évalué rigoureusement cet inventaire d'éventuelles subventions non fiscales pour déterminer s'il s'agissait réellement de subventions.

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

- le recensement des éventuelles subventions non fiscales;
- l'évaluation menée pour recenser les véritables subventions non fiscales.

---

**Importance de cette constatation**

4.23 Cette constatation est importante parce qu'une évaluation rigoureuse de toutes les éventuelles subventions non fiscales donnerait aux décideurs l'assurance que les conseils d'Environnement et Changement climatique Canada en ce qui a trait au recensement des subventions aux combustibles fossiles sont valides.

---

**Recommandations**

4.24 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 4.28 et 4.33.

---

**Analyse à l'appui de la constatation**

4.25 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Environnement et Changement climatique Canada avait employé une approche judicieuse pour recenser toutes les mesures non fiscales fédérales susceptibles de constituer des subventions aux combustibles fossiles. Nous avons aussi examiné si le Ministère avait par la suite analysé rigoureusement ces éventuelles subventions pour déterminer s'il s'agissait de véritables subventions.

4.26 **Le recensement des éventuelles subventions non fiscales** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait dressé un inventaire de 36 éventuelles subventions non fiscales courantes recensées au sein de 23 organisations fédérales qui pourraient appuyer la consommation ou la production de combustibles fossiles. Environnement et Changement climatique Canada a demandé à ces 23 organisations d'évaluer lesquelles de leurs mesures non fiscales étaient susceptibles de constituer des subventions. De plus, le Ministère a formé un groupe de travail sur les éventuelles subventions non fiscales. Ce groupe comptait notamment des représentants de ministères comme Ressources naturelles Canada et Transports Canada. À notre avis, l'inventaire ainsi dressé n'était toutefois pas suffisant pour les raisons suivantes.

- Le Ministère n'a examiné qu'une fraction des quelque 200 organisations fédérales, principalement celles dont les activités touchaient directement, selon lui, le secteur des ressources naturelles. Même si des ministères connexes ont été consultés, le Ministère n'a pas tenu compte de certains organismes de réglementation dont le mandat était lié au secteur des combustibles fossiles. Nous avons aussi constaté que certaines organisations de subventions à la recherche avaient été incluses, mais d'autres non.
- Pour dresser cet inventaire, le Ministère s'est d'abord appuyé sur des renseignements accessibles au grand public, notamment les rapports sur les résultats ministériels et les rapports sur les plans et les priorités, ainsi que sur des rapports de tierces parties comme ceux de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Le Ministère a relayé ces renseignements au groupe de travail en lui demandant d'y ajouter toute autre mesure susceptible de bénéficier au secteur des combustibles fossiles.

4.27 Dans son approche pour dresser l'inventaire des éventuelles subventions non fiscales aux combustibles fossiles, le Ministère a exclu plusieurs projets qui, selon nous, auraient dû figurer à cette liste. Par exemple, nous avons trouvé des projets dans la base de données sur les subventions et les contributions gouvernementales qui visaient à accroître la production de combustibles fossiles et à gérer les déchets résultant de l'exploitation des sables bitumineux (aussi appelés résidus). Le Ministère n'a pas non plus pris en considération les évaluations concernant l'expansion ou l'achat du pipe-line Trans Mountain, dont le gouvernement s'est porté acquéreur après la période couverte par notre audit.

4.28 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada devrait formuler des lignes directrices qui définissent clairement les mesures non fiscales qui constituent d'éventuelles subventions à examiner.

***Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada a collaboré avec un certain nombre de ministères et d'organismes, et a élaboré des lignes directrices et des critères qui définissent clairement le fondement de son cadre visant à désigner les programmes comme des subventions aux combustibles fossiles. Pour poursuivre l'examen, le Ministère mènera des consultations sur le cadre d'évaluation afin de recueillir des commentaires. Le gouvernement du Canada communiquera les résultats de l'examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.*

4.29 **L'évaluation menée pour recenser les véritables subventions non fiscales** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas mené d'évaluation rigoureuse de son inventaire d'éventuelles subventions non fiscales pour déterminer lesquelles étaient réellement des subventions du fait qu'elles étaient expressément avantageuses pour la consommation ou la production de combustibles fossiles.

4.30 Le Ministère a défini comme des subventions non fiscales certains projets portant sur les combustibles fossiles, mais il les a exclus de la liste des subventions. Il a déterminé que ces projets s'inscrivaient dans des programmes qui ne touchaient pas expressément le secteur des combustibles fossiles. Le Ministère a décidé que, pour appuyer expressément la consommation ou la production de combustibles fossiles, un programme devait profiter « de manière disproportionnée » au secteur des combustibles fossiles. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas défini les termes clés de son évaluation, notamment la notion de « manière disproportionnée ». Par conséquent, les conclusions du Ministère à l'égard de certains programmes comparables n'étaient pas cohérentes.

4.31 Nous avons aussi constaté que, à quelques reprises, Environnement et Changement climatique Canada avait déterminé si d'éventuelles subventions non fiscales constituaient ou non des subventions, même si les renseignements fournis par les ministères responsables étaient incomplets. Par exemple, dans certains cas, le Ministère n'avait pas les informations financières requises pour déterminer si cette éventuelle subvention profitait de manière disproportionnée au secteur des combustibles fossiles.

4.32 Environnement et Changement climatique Canada a recensé 4 subventions aux combustibles fossiles parmi les 36 éventuelles subventions non fiscales qu'il avait examinées. Toutefois, dans 12 cas, nous avons constaté que les évaluations n'étaient pas cohérentes ou qu'il manquait des renseignements. Le Ministère nous a indiqué que ces évaluations n'étaient que préliminaires.

4.33 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada devrait effectuer une évaluation complète et rigoureuse des éventuelles subventions non fiscales aux combustibles fossiles.

***Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada dirige un examen approfondi des mesures non fiscales fédérales qui pourraient être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles, en mettant l'accent sur les ministères et organismes ayant des mandats pertinents et en examinant les programmes relevant du portefeuille de chaque ministère. Pour poursuivre l'examen, le Ministère mènera des consultations sur le cadre d'évaluation afin de recueillir des commentaires. Le gouvernement du Canada communiquera les résultats de l'examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.*

## Environnement et Changement climatique Canada n'a pas défini la notion de subvention non fiscale inefficace aux combustibles fossiles, mais a tout de même déterminé qu'il n'y en avait pas

---

### Ce que nous avons constaté

4.34 Nous avons constaté que, d'une part, Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas défini ce qui constituait une subvention non fiscale inefficace aux combustibles fossiles du point de vue du Canada et que, d'autre part, les évaluations qu'il avait effectuées manquaient de rigueur. Le Ministère n'a pas utilisé tous les renseignements pertinents avant de déterminer qu'il n'y avait pas de subventions fédérales non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles.

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

- la définition d'« inefficace »;
- la rigueur et l'exhaustivité de l'évaluation;
- les conseils fournis aux décideurs.

---

**Importance de cette constatation**

4.36 Cette constatation est importante parce que sans définitions claires et sans l'assurance que les évaluations sont rigoureuses et fondées sur tous les renseignements nécessaires, Environnement et Changement climatique Canada ne peut avoir l'assurance d'avoir recensé toutes les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles.

---

**Contexte**

4.37 Pour déterminer quelles étaient les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles, Environnement et Changement climatique Canada devait évaluer les subventions gérées par d'autres ministères. Pour aider la Ministre à s'acquitter de son mandat, les fonctionnaires d'Environnement et Changement climatique Canada ont assuré la coordination avec ces ministères et leur ont fourni du soutien.

---

**Recommandation**

4.38 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.43.

---

**Analyse à l'appui de la constatation**

4.39 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Environnement et Changement climatique Canada avait défini clairement la notion d'inefficacité, et si les conseils fournis à la Ministre se fondaient sur toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables.

4.40 **La définition d'« inefficace »** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas clairement défini de critères permettant d'établir si les subventions non fiscales aux combustibles fossiles étaient inefficaces. De plus, il n'y avait pas de directives détaillées qui auraient aidé les organisations fédérales responsables à déterminer si une subvention non fiscale était inefficace. Le Ministère a plutôt dressé une liste constituée de considérations décrites en termes généraux pouvant être utilisées pour évaluer l'inefficacité d'une subvention non fiscale (voir la pièce 4.2). À notre avis, les considérations énumérées ne suffisaient pas pour constituer à elles seules une définition et ne comportaient pas de critères clairs pour le Ministère et les organisations concernées. Par conséquent, il y avait un risque que le Ministère n'ait pas recensé toutes les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles.



#### Pièce 4.2 Les considérations qu'Environnement et Changement climatique Canada aurait pu utiliser pour déterminer l'inefficacité d'une subvention étaient trop générales

Les considérations énumérées ci-dessous et d'autres considérations pourraient être prises en compte au moment d'évaluer si des mesures étaient inefficaces.

- La nécessité d'une intervention stratégique et la prise en considération d'autres mécanismes de prestation.
- Les objectifs de politique que les mesures visent à atteindre, y compris les objectifs sociaux, économiques et environnementaux.
- Une subvention aux combustibles fossiles qui répond aussi à un objectif économique ou social n'est pas nécessairement une subvention inefficace.
- La question de savoir si les mesures répondent aux objectifs de la politique.
- D'autres considérations applicables à l'évaluation d'une politique, telles que son efficacité, sa simplicité, les aspects d'équité, les incidences fiscales, les effets sur les provinces et les coûts d'administration, législatifs et liés à la conformité.

Source : Environnement et Changement climatique Canada

4.41 Nous avons également constaté que ces considérations ne tenaient pas compte de la durabilité économique, sociale et environnementale des subventions octroyées au secteur des combustibles fossiles, conformément aux principes fondamentaux du développement durable. Le fait de tenir uniquement compte des objectifs sociaux, économiques et environnementaux d'une mesure ne donnait pas l'assurance que la durabilité de ces trois dimensions serait prise en compte sur une base égale ou dans une perspective à long terme.

4.42 **La rigueur et l'exhaustivité de l'évaluation** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas mené d'évaluation rigoureuse et exhaustive pour trois des quatre subventions non fiscales qu'il avait recensées. Le Ministère n'a pas évalué de manière systématique chaque subvention non fiscale et n'a pas pris en compte toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables disponibles pour étayer ses évaluations. À notre avis, le Ministère n'avait pas suffisamment d'information pour déterminer si ces trois subventions aux combustibles fossiles étaient inefficaces.

4.43 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada devrait élaborer des directives définissant clairement les critères qui permettent de déterminer l'inefficacité d'une subvention non fiscale aux combustibles fossiles, en tenant compte de données probantes fiables et pertinentes qui démontrent l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale sur une base égale et dans une perspective à long terme.

**Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — *Recommandation refusée. Environnement et Changement climatique Canada a travaillé avec un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux à l'élaboration d'un cadre et d'orientations exhaustifs pour évaluer si une mesure non fiscale peut constituer une « subvention inefficace aux combustibles fossiles ».*

*Le Ministère reconnaît que les questions de la viabilité économique, sociale et environnementale sont importantes et que le cadre et les orientations les incluent. Toutefois, il n'est pas d'accord pour dire qu'une approche uniforme qui intègre systématiquement sur une base égale la viabilité économique, sociale et environnementale est nécessaire dans tous les cas.*

*Environnement et Changement climatique Canada mènera des consultations pour obtenir des commentaires. Le gouvernement du Canada soumettra son examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.*

**4.44 Les conseils fournis aux décideurs** — En réponse à notre rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », des *Rapports du vérificateur général du Canada* (printemps 2017), Environnement et Changement climatique Canada a établi un plan d'action pour fournir des conseils à la Ministre avant l'automne 2017. Nous avons constaté que le Ministère avait fourni des conseils et des renseignements préliminaires aux décideurs sur les subventions non fiscales aux combustibles fossiles en avril 2018. Toutefois, les évaluations à l'appui de ces conseils étaient incomplètes. Le Ministère ne nous a pas fourni une date d'achèvement.

## Conclusion

**4.45** Nous avons conclu qu'Environnement et Changement climatique Canada avait fourni certains conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur les évaluations du Ministère. Toutefois, ces évaluations ne reposaient pas sur toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables.

## À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les subventions non fiscales 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 à savoir si les mesures prises par Environnement et Changement climatique Canada pour évaluer les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles étaient conformes 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 (NCCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (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 des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui 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 de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- 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 que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

### Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de toutes les statistiques, données ou informations qualitatives fiables et pertinentes.

### Étendue et méthode

Nous avons examiné les aspects suivants des travaux effectués par Environnement et Changement climatique Canada :

- le cadre utilisé pour recenser les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles;
- les évaluations et les conseils fournis pour appuyer la prise de décisions éclairées.

Cet audit a contribué aux mesures prises par le Canada relativement à l'objectif 16 des objectifs de développement durable des Nations Unies, qui consiste à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ».

Nous avons également examiné séparément les conseils fournis pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles, qui relèvent du ministère des Finances Canada. Les conclusions de cet audit sont publiées dans le rapport 3, « Les subventions fiscales aux combustibles fossiles — Ministère des Finances Canada », des *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (printemps 2019).

## Critères

Critères	Sources
<p><b>Pour déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de toutes les statistiques, données ou informations qualitatives fiables et pertinentes, nous avons utilisé les critères suivants :</b></p>	
<p>Environnement et Changement climatique Canada a un cadre d'évaluation pour recenser les subventions non fiscales inefficaces qui appuient ou favorisent la consommation ou la production de combustibles fossiles. Ce cadre prend en compte les liens entre la durabilité économique, sociale et environnementale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 2009</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, plan d'action détaillé en réponse aux recommandations formulées dans les <i>Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada</i> (printemps 2017), rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », 2017</li> <li>• Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020</li> </ul>
<p>Environnement et Changement climatique Canada utilise le cadre d'évaluation pour recenser les subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'États et de gouvernement, 2009</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, plan d'action détaillé en réponse aux recommandations formulées dans les <i>Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada</i> (printemps 2017), rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », 2017</li> <li>• Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020</li> </ul>

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de toutes les statistiques, données ou informations qualitatives fiables et pertinentes, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</p>	
<p>Environnement et Changement climatique Canada fournit des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse menée à cette fin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 2009</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, plan d'action détaillé en réponse aux recommandations formulées dans les <i>Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada</i>, rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », 2017</li> <li>• Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015</li> <li>• Environnement et Changement climatique Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020</li> </ul>

### Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1<sup>er</sup> mars 2017 au 30 juin 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

### Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 1<sup>er</sup> mars 2019, à Ottawa, au Canada.

### Équipe d'audit

Directrice principale : Heather Miller

Directrice : Sylvie Marchand

Tristan Matthews

Suzanne Moorhead

# 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
<b>Le recensement de subventions non fiscales inefficaces</b>	
<p><b>4.28</b> Environnement et Changement climatique Canada devrait formuler des lignes directrices qui définissent clairement les mesures non fiscales qui constituent d'éventuelles subventions à examiner. <b>(4.26–4.27)</b></p>	<p><b>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada</b> — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada a collaboré avec un certain nombre de ministères et d'organismes, et a élaboré des lignes directrices et des critères qui définissent clairement le fondement de son cadre visant à désigner les programmes comme des subventions aux combustibles fossiles. Pour poursuivre l'examen, le Ministère mènera des consultations sur le cadre d'évaluation afin de recueillir des commentaires. Le gouvernement du Canada communiquera les résultats de l'examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.</p>
<p><b>4.33</b> Environnement et Changement climatique Canada devrait effectuer une évaluation complète et rigoureuse des éventuelles subventions non fiscales aux combustibles fossiles. <b>(4.29–4.32)</b></p>	<p><b>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada</b> — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada dirige un examen approfondi des mesures non fiscales fédérales qui pourraient être considérées comme des subventions inefficaces aux combustibles fossiles, en mettant l'accent sur les ministères et organismes ayant des mandats pertinents et en examinant les programmes relevant du portefeuille de chaque ministère. Pour poursuivre l'examen, le Ministère mènera des consultations sur le cadre d'évaluation afin de recueillir des commentaires. Le gouvernement du Canada communiquera les résultats de l'examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>4.43</b> Environnement et Changement climatique Canada devrait élaborer des directives définissant clairement les critères qui permettent de déterminer l'inefficacité d'une subvention non fiscale aux combustibles fossiles, en tenant compte de données probantes fiables et pertinentes qui démontrent l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale sur une base égale et dans une perspective à long terme. <b>(4.40–4.42)</b></p>	<p><b>Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada</b> — Recommandation refusée. Environnement et Changement climatique Canada a travaillé avec un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux à l'élaboration d'un cadre et d'orientations exhaustifs pour évaluer si une mesure non fiscale peut constituer une « subvention inefficace aux combustibles fossiles ».</p> <p>Le Ministère reconnaît que les questions de la viabilité économique, sociale et environnementale sont importantes et que le cadre et les orientations les incluent. Toutefois, il n'est pas d'accord pour dire qu'une approche uniforme qui intègre systématiquement sur une base égale la viabilité économique, sociale et environnementale est nécessaire dans tous les cas.</p> <p>Environnement et Changement climatique Canada mènera des consultations pour obtenir des commentaires. Le gouvernement du Canada soumettra son examen des subventions inefficaces aux combustibles fossiles à un groupe d'experts dans le cadre du processus international d'examen par les pairs du G20 avec l'Argentine.</p>











**Printemps 2019**

**Rapports de la commissaire à l'environnement  
et au développement durable au Parlement du Canada**

**Le point de vue de la commissaire**

1. Les espèces aquatiques envahissantes
2. La protection des poissons contre les effluents miniers
3. Les subventions fiscales aux combustibles fossiles — Ministère des Finances Canada
4. Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles — Environnement et Changement climatique Canada