

Printemps 2019

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

Rapport de l'auditeur indépendant

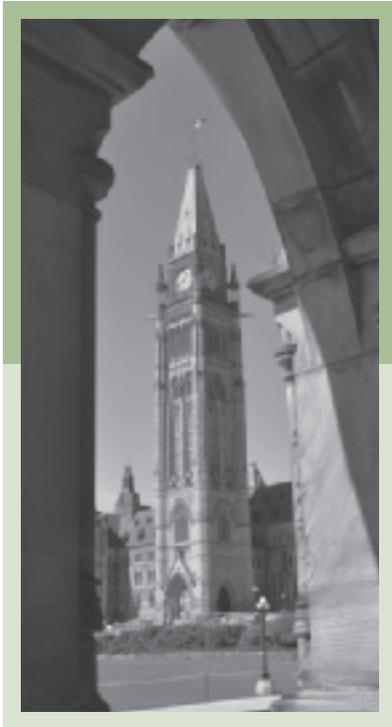
RAPPORT 3

**Les subventions fiscales aux combustibles fossiles —
Ministère des Finances 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 3

**Les subventions fiscales aux combustibles fossiles —
Ministère des Finances 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.

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 FA1-26/2019-1-3F-PDF

ISBN 978-0-660-29845-0

ISSN 2561-181X (Imprimé)

ISSN 2561-1828 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	4
Constatations, recommandation et réponse	5
Le recensement des subventions fiscales inefficaces	6
Le ministère des Finances Canada n'a pas utilisé toutes les données probantes pertinentes dans son évaluation des subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles	6
Conclusion	10
À propos de l'audit	11
Tableau des recommandations	14

Introduction

Information générale

Subventions aux combustibles fossiles

3.1 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.

3.2 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.

3.3 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.

3.4 Les subventions peuvent comprendre :

- des **dépenses fiscales**;
- 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.

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.

3.5 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 3.1). Les définitions ont toutefois un dénominateur commun, à savoir que les subventions confèrent un avantage.

Pièce 3.1 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

3.6 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 le ministre des Finances de « collaborer avec la ministre de l'Environnement et du Changement climatique pour que nous respections nos engagements en lien avec le G20 et éliminions les subventions à la production de 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.

3.7 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 dans une mesure, par exemple en ramenant le taux de déduction fiscale à un niveau qui ne procure pas d'avantage pour ce type de dépenses en particulier. Ainsi, dans le budget fédéral de 2011, il a été annoncé que les frais 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), seraient traités comme des frais d'aménagement au Canada (déductibles à un taux annuel de 30 %).

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



Ministère des Finances
Canada

3.8 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 ».

3.9 Il incombe au ministère des Finances Canada de fournir des analyses et des conseils pour déterminer quelles mesures fiscales sont considérées comme des subventions qui appuient ou favorisent la consommation ou la production des combustibles fossiles. Le Ministère doit fournir des conseils au ministre des Finances pour lui permettre de déterminer si ces subventions fiscales sont inefficaces, et l'aider à faire respecter l'engagement du Canada pris au sommet du G20 d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces aux combustibles fossiles. C'est au Ministre qu'il incombe ultimement de prendre les décisions.

Objet de l'audit

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

3.11 Cet audit est important parce que les subventions inefficaces aux combustibles fossiles encouragent la surconsommation, portent atteinte à la lutte contre les changements climatiques et font obstacle aux investissements dans les sources d'énergie propre. Faute de fournir aux décideurs des conseils fondés sur une évaluation exhaustive, le ministère des Finances Canada ne peut garantir qu'il offre au Ministre le soutien requis pour que le Canada respecte d'ici 2025 l'engagement qu'il avait pris lors du Sommet du G20.

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.

3.12 Cet audit fait le suivi du rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », des *Rapports du vérificateur général du Canada* (printemps 2017). Dans ce rapport, nous avons informé le Parlement que nous étions dans l'impossibilité de tirer une conclusion au sujet des travaux du ministère des Finances Canada parce que ce dernier nous avait refusé l'accès aux documents qui étayaient l'analyse à l'appui du processus décisionnel.

3.13 Le présent audit a notamment pour objectif de terminer les travaux que nous n'avions pu achever en 2017. En mai 2018, le **gouverneur en conseil** avait émis un décret qui venait préciser le droit d'accès du Bureau du vérificateur général du Canada à l'information des organisations fédérales. En ce qui concerne le présent rapport, le ministère des Finances Canada nous a donné accès aux documents étayant l'analyse pour la prise de décision.

3.14 Nous avons aussi effectué un examen distinct des subventions non fiscales aux combustibles fossiles, dont les résultats sont présentés dans le rapport 4, « Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles — Environnement et Changement climatique Canada », des *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (printemps 2019).

3.15 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 11 à 13), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandation et réponse

Message général



3.16 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les évaluations réalisées par le ministère des Finances Canada pour recenser les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles étaient incomplètes, et que les conseils fournis au Ministre n'étaient pas fondés sur tous les renseignements pertinents et fiables.

3.17 Le ministère des Finances Canada a effectué une évaluation générale des dépenses fiscales. Ces dernières sont utilisées pour réduire les impôts de certains contribuables et ont pour effet de réduire les recettes fiscales du gouvernement. Le Ministère a recensé les dépenses fiscales qui procuraient un avantage particulier au secteur des combustibles fossiles et qu'il considère comme des subventions. À la fin de juin 2018, le Ministère

Gouverneur en conseil — Le gouverneur général, agissant sur l'avis du Conseil privé, en tant qu'organe exécutif officiel donnant un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

venait aussi de commencer à évaluer 2 des 12 mesures du régime fiscal de référence (mesures fiscales générales du régime fiscal) qui se rapportent au secteur des combustibles fossiles afin de recenser celles qui pourraient constituer des subventions aux combustibles fossiles.

3.18 Le ministère des Finances Canada n'a pas clairement défini comment une subvention fiscale aux combustibles fossiles pourrait être inefficace. Le Ministère a axé ses évaluations presque exclusivement sur des considérations économiques et fiscales et n'a pas pris en compte l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale dans ses évaluations de l'octroi de subventions au secteur des combustibles fossiles dans une perspective à long terme.

Le recensement des subventions fiscales inefficaces

Le ministère des Finances Canada n'a pas utilisé toutes les données probantes pertinentes dans son évaluation des subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles

Ce que nous avons constaté

3.19 Nous avons constaté que le ministère des Finances Canada avait effectué un examen des dépenses fiscales et avait évalué l'inefficacité de celles qu'il estimait être des subventions fiscales. Cependant, le Ministère n'a pas clairement déterminé ce qui constituait une subvention fiscale inefficace aux combustibles fossiles. De plus, il a effectué des évaluations incomplètes qui étaient axées presque exclusivement sur des considérations fiscales et économiques. Les évaluations n'ont pas tenu compte de la durabilité économique, sociale ou environnementale des subventions au secteur des combustibles fossiles qu'il a examinées pendant notre période d'audit. Nous avons aussi constaté qu'à la fin de juin 2018, le Ministère avait commencé à évaluer 2 des 12 **mesures du régime fiscal de référence** visant le secteur des combustibles fossiles pour recenser celles qui pourraient constituer des subventions éventuelles.

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

- la définition d'« inefficace »;
- les évaluations des subventions fiscales;
- le recensement des mesures du régime fiscal de référence;
- les conseils fournis au Ministre.

Mesures du régime fiscal de référence — Mesures fiscales les plus générales du système fiscal. Le montant personnel de base que tous les contribuables ont le droit de déduire de leur impôt fédéral en est un exemple.

Importance de cette constatation

3.21 Cette constatation est importante parce que le gouvernement fédéral doit tenir compte de l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale pour bien éclairer les décisions qu'il prend au sujet des subventions fiscales aux combustibles fossiles. Le régime fiscal de référence du Canada peut contenir des mesures fiscales en appui à la consommation ou à la production de combustibles fossiles, qui pourraient constituer des éventuelles subventions.

Contexte

3.22 Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas déterminé ce qu'impliquait l'engagement du G20 en fonction des particularités du pays. Nous avons recommandé que le Ministère définisse clairement comment l'engagement serait interprété en fonction des particularités du Canada. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas examiné toutes les mesures fiscales en vigueur pour appuyer l'engagement du G20. Nous avons recommandé que le Ministère définisse un plan pour examiner toutes les mesures fiscales pertinentes applicables au secteur des combustibles fossiles, y compris les mesures du régime fiscal de référence. Le Ministère avait accepté la recommandation et il s'était engagé à établir un plan pour exécuter l'examen des mesures du régime fiscal de référence d'ici la fin de 2018.

3.23 Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons aussi porté à l'attention du Parlement l'événement postérieur suivant :

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 [l'une des pièces du rapport d'audit de 2017] :

- 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 accréditives.

3.24 Le ministère des Finances Canada définit une subvention fiscale aux combustibles fossiles comme étant une dépense fiscale fédérale qui procure un traitement fiscal préférentiel appuyant la consommation ou la production de combustibles fossiles.

Recommandation

3.25 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.30.

Analyse à l'appui de la constatation

3.26 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si le ministère des Finances Canada avait :

- clairement défini ce qui constituait une subvention fiscale inefficace;
- inclus toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables;
- évalué les mesures du régime fiscal de référence;
- fourni des conseils au Ministre en se fondant sur les évaluations des mesures fiscales réalisées par le Ministère.

3.27 **La définition d'« inefficace »** — Nous avons constaté que le ministère des Finances Canada n'avait pas clairement défini de critères permettant d'établir si une subvention fiscale aux combustibles fossiles était inefficace. À la place, le Ministère s'est servi d'un large éventail de considérations pouvant être utilisées pour déterminer si une subvention fiscale était inefficace. Ces considérations étaient décrites en termes généraux et fournies à titre d'exemples seulement (voir la pièce 3.2); par conséquent, elles ne suffisaient pas pour constituer à elles seules une définition.

Pièce 3.2 Les considérations que le ministère des Finances Canada aurait pu utiliser pour déterminer l'inefficacité d'une subvention étaient trop générales

Le mot « inefficace » renvoie à un large éventail de considérations. À titre d'exemple, le cadre d'analyse du Ministère pourrait comprendre :

- une évaluation détaillée de la nécessité d'une intervention stratégique;
- une évaluation de l'efficacité d'une mesure au regard de l'atteinte des objectifs d'intérêt public;
- les répercussions économiques de tous genres (par exemple, favoriser la production de certains types d'activités au détriment d'autres);
- l'examen d'autres mécanismes d'exécution;
- la question de savoir si les mesures répondent aux objectifs fondamentaux des politiques que sont l'équité, l'efficacité et la simplicité;
- un examen des questions liées au genre ou à l'environnement, de même que des effets possibles pour les provinces;
- une évaluation de l'incidence budgétaire éventuelle;
- les questions administratives et législatives, et liées à la conformité.

Source : Ministère des Finances Canada

3.28 Les évaluations des subventions fiscales — Le ministère des Finances Canada a effectué un examen de certaines dépenses fiscales fédérales en 2016 et approfondi son analyse visant celles qui s'appliquaient au secteur des combustibles fossiles et qu'il estimait être des subventions. Le Ministère avait évalué des coûts fiscaux et des aspects économiques dans l'évaluation de l'inefficacité des subventions fiscales. Ces évaluations comportaient aussi certaines considérations environnementales et sociales dans **l'évaluation environnementale stratégique** et **l'analyse comparative entre les sexes** des subventions fiscales aux combustibles fossiles. Nous avons toutefois constaté que ces considérations n'étaient pas suffisantes pour évaluer l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale (les trois dimensions du développement durable) relativement à une subvention fiscale. L'examen de ces considérations ne permettait pas de garantir que les trois dimensions seraient prises en compte sur une base égale ou dans une perspective à long terme.

3.29 Le recensement des mesures du régime fiscal de référence — Nous avons constaté que le Ministère avait recensé 12 mesures du régime fiscal de référence qui s'appliquaient expressément au secteur des combustibles fossiles. À la fin de juin 2018, le Ministère avait commencé à analyser 2 des 12 mesures du régime fiscal de référence qu'il avait recensées pour déterminer si elles procuraient un avantage et pouvaient, de ce fait, constituer d'éventuelles subventions fiscales. Le Ministère a entrepris cette évaluation dans le cadre du plan d'action qu'il avait préparé en réponse à une recommandation formulée dans notre rapport 7, « Les subventions aux combustibles fossiles », des *Rapports du vérificateur général du Canada* (printemps 2017). Selon le plan d'action du Ministère, l'évaluation des mesures fiscales devait être terminée en décembre 2018.

3.30 Recommandation — Le ministère des Finances Canada devrait élaborer des directives définissant clairement les critères qui permettent de déterminer l'inefficacité d'une subvention 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.

Évaluation environnementale stratégique — Processus systématique et global de l'évaluation des effets environnementaux des politiques, des plans ou des programmes et des solutions de rechange.

Source : Évaluation environnementale stratégique — La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes : Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet (2010).

Analyse comparative entre les sexes — Processus qui permet d'examiner les répercussions d'une politique, d'un programme, d'une initiative ou d'un service sur divers groupes d'hommes et de femmes.

Source : Gouvernement du Canada, Analyse comparative entre les sexes, <https://www.canada.ca/fr/secrétariat-conseil-tresor/services/presentations-conseil-tresor/analyse-comparative-entre-sexes-plus.html>

Réponse du ministère des Finances Canada — *Recommandation refusée. Dans le contexte de l'engagement pris au G20, le terme « inefficace » n'est pas susceptible de faire référence à des critères simples, étant donné la grande variété d'enjeux potentiels pouvant requérir considération. Le Ministère a plutôt développé un cadre d'analyse détaillé afin d'évaluer si une mesure fiscale peut être considérée comme une « subvention inefficace aux combustibles fossiles ».*

Le Ministère est entièrement d'accord que les enjeux portant sur la durabilité économique, sociale et environnementale sont des considérations importantes. Cependant, il ne serait pas pratique de développer des évaluations qui attribuent systématiquement une attention égale à ces trois dimensions. Selon le contexte de l'analyse, certains types de considérations peuvent naturellement être plus prédominants et pertinents que d'autres. Ceci dit, les analyses du Ministère tiennent systématiquement compte de tous les aspects pertinents.

Le Canada a désormais éliminé la plupart des préférences fiscales pour la production des combustibles fossiles. Afin d'apprendre des pratiques exemplaires internationales, le Canada et l'Argentine se sont récemment engagés à se soumettre à des examens par les pairs dans le cadre du processus du G20. La rétroaction obtenue aidera le Ministère à soutenir le gouvernement du Canada dans son engagement d'éliminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

3.31 Les conseils fournis au Ministre — Le ministère des Finances Canada a formulé des conseils à l'intention du Ministre sur les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles. Nous avons constaté que ces conseils s'appuyaient sur les évaluations préparées par le Ministère.

Conclusion

3.32 Nous avons conclu que le ministère des Finances Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision sur les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles en se fondant sur les évaluations réalisées par le Ministère. Cependant, les évaluations ne comprenaient pas toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables puisqu'elles ne tenaient pas compte de l'intégration de la durabilité économique, sociale et environnementale relativement aux subventions fiscales.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les subventions 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 le ministère des Finances Canada pour évaluer les subventions 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 présent rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si le ministère des Finances Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions 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 le ministère des Finances Canada :

- le cadre utilisé pour recenser les subventions fiscales inefficaces aux combustibles fossiles;
- les évaluations et 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 non fiscales inefficaces aux combustibles fossiles, qui relèvent d'Environnement et Changement climatique Canada. Les conclusions de cet audit sont publiées dans le rapport 4, « Les subventions non fiscales aux combustibles fossiles — Environnement et Changement climatique Canada », des *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (printemps 2019).

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si le ministère des Finances Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions 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 :	
Le ministère des Finances Canada a un cadre d'analyse pour recenser les dépenses 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.	<ul style="list-style-type: none"> • Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 2009 • Ministère des Finances 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 • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015 • Ministère des Finances Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020
Le ministère des Finances Canada utilise le cadre d'analyse pour recenser les dépenses fiscales inefficaces visant les combustibles fossiles en se fondant sur l'analyse de toutes les statistiques, données ou informations qualitatives pertinentes et fiables.	<ul style="list-style-type: none"> • Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 2009 • Ministère des Finances 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 • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015 • Ministère des Finances Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020

Critères	Sources
<p align="center">Pour déterminer si le ministère des Finances Canada avait fourni des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des subventions 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>Le ministère des Finances Canada fournit des conseils pour appuyer la prise de décision au sujet des dépenses fiscales inefficaces visant les combustibles fossiles, qui sont fondés sur l'analyse menée à cette fin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sommet de Pittsburgh, Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 2009 • Ministère des Finances 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 • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015 • Ministère des Finances Canada, Stratégie ministérielle de développement durable 2017-2020

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 4 novembre 2015 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 28 février 2019, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Heather Miller

Directrice : Sylvie Marchand

Tristan Matthews
Suzanne Moorhead

Recommandation

Le tableau qui suit montre la recommandation et la réponse apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède la 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
<p>Le recensement des subventions fiscales inefficaces</p>	
<p>3.30 Le ministère des Finances Canada devrait élaborer des directives définissant clairement les critères qui permettent de déterminer l'inefficacité d'une subvention 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. (3.27-3.29)</p>	<p>Réponse du ministère des Finances Canada —</p> <p>Recommandation refusée. Dans le contexte de l'engagement pris au G20, le terme « inefficace » n'est pas susceptible de faire référence à des critères simples, étant donné la grande variété d'enjeux potentiels pouvant requérir considération. Le Ministère a plutôt développé un cadre d'analyse détaillé afin d'évaluer si une mesure fiscale peut être considérée comme une « subvention inefficace aux combustibles fossiles ».</p> <p>Le Ministère est entièrement d'accord que les enjeux portant sur la durabilité économique, sociale et environnementale sont des considérations importantes. Cependant, il ne serait pas pratique de développer des évaluations qui attribuent systématiquement une attention égale à ces trois dimensions. Selon le contexte de l'analyse, certains types de considérations peuvent naturellement être plus prédominants et pertinents que d'autres. Ceci dit, les analyses du Ministère tiennent systématiquement compte de tous les aspects pertinents.</p> <p>Le Canada a désormais éliminé la plupart des préférences fiscales pour la production des combustibles fossiles. Afin d'apprendre des pratiques exemplaires internationales, le Canada et l'Argentine se sont récemment engagés à se soumettre à des examens par les pairs dans le cadre du processus du G20. La rétroaction obtenue aidera le Ministère à soutenir le gouvernement du Canada dans son engagement d'éliminer les subventions inefficaces aux combustibles fossiles.</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