

Réponse du gouvernement fédéral au

Huitième rapport du

comité permanent sur

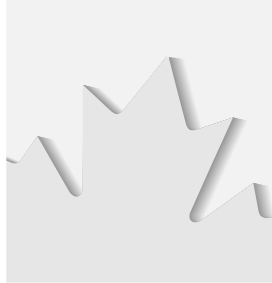
l'environnement et le

développement durable

Tenir parole : un budget dans une
perspective de développement durable

Juillet 1996

Canada



Réponse du gouvernement fédéral au

Huitième rapport du
comité permanent sur

l'environnement et le

développement durable

Tenir parole : un budget dans une
perspective de développement durable

Déposée à la Chambre des communes par

Le ministre de l'Environnement
l'honorable Sergio Marchi

et

Le ministre des Finances
l'honorable Paul Martin

et

La ministre des Ressources naturelles
l'honorable A. Anne McLellan

Juillet 1996

Le Huitième rapport du Comité permanent sur l'environnement et le développement durable intitulé *Tenir parole : un budget dans une perspective de développement durable*, a été déposé en décembre 1995.

Ce document constitue la réponse du Gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent.

Pour obtenir des copies du rapport du Comité permanent, s'adresser au :

Groupe Communications Canada – Publications
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0G9

Pour obtenir des copies de cette publication, s'adresser au :

Centre de distribution
Finances Canada
P-1 ouest, 300, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855

Facsimile : (613) 996-0518

Également accessible sur l'Internet au <http://www.fin.gc.ca/>

This publication is also available in English.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Intégration de l'économie et de l'environnement	5
Mesures prises jusqu'à maintenant	6
Poursuite de l'examen de la fiscalité et des subventions fédérales	10
Coordination et consultation	14
Lignes concernant l'examen de la fiscalité et des subventions fédérales	15
Ministères et organismes qui préparent des stratégies de développement durable	20

INTRODUCTION

En novembre 1995, le Comité permanent de la Chambre sur l'environnement et le développement durable a invité les représentants du milieu des affaires, du gouvernement et des milieux universitaire et de l'environnement à discuter de la promotion du développement durable dans les secteurs de l'énergie, de l'exploitation minière, de l'agriculture et des transports.

Le rapport du Comité, intitulé *Tenir parole : un budget dans une perspective de développement durable*, renferme des recommandations sur la façon d'effectuer l'étude de base de la fiscalité et des subventions fédérales pour cerner d'éventuels obstacles à de saines pratiques environnementales, de même que sur certaines mesures précises à prendre en compte dans le budget fédéral de 1996.

La réponse au Comité énonce la façon dont le gouvernement procédera pour examiner la fiscalité et les subventions fédérales dans le contexte du développement durable. Certaines propositions précises énoncées dans le rapport du Comité permanent ont été abordées dans le budget fédéral de 1996. D'autres sont encore à l'étude.

INTÉGRATION DE L'ÉCONOMIE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le 27 février 1996, le gouvernement a réaffirmé dans le discours du Trône son engagement envers une économie vigoureuse qui favorisera la croissance et la création d'emplois que les Canadiens réclament et dont ils ont besoin pour maintenir leur niveau de vie, à l'heure actuelle et au 21^e siècle. L'objectif sous-jacent de la politique financière et économique vise à assurer un climat économique et financier propice à la croissance soutenue et à la création d'emplois.

Dans le discours du Trône, le gouvernement s'est également engagé à assurer la sécurité de l'environnement pour les Canadiens et les Canadiennes, élément indissociable de la santé et du dynamisme soutenu de l'économie.

Le gouvernement a fait des progrès soutenus dans le domaine de l'environnement en appliquant certaines initiatives, notamment en modifiant la *Loi sur le vérificateur général*, en créant le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, en obligeant tous les ministères à préparer et à déposer des stratégies de développement durable d'ici décembre 1997 et en adoptant le *Guide de l'écogouvernement*.

Le gouvernement a examiné le rapport du Comité sous l'angle de son engagement en matière de développement durable, qui est fondé sur la notion voulant que la croissance économique, le bien-être social et la protection de l'environnement doivent être intégrés.

Le défi que pose le développement durable consiste à trouver de meilleures façons d'intégrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux au cadre de développement durable. L'étude de base doit donc viser à déterminer des façons plus efficaces d'intégrer les facteurs environnementaux aux décisions économiques. Plus particulièrement, il convient d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques et des méthodes qui favorisent l'investissement et la création d'emplois tout en protégeant et en améliorant l'environnement.

MESURES PRISES JUSQU'À MAINTENANT

L'examen de la fiscalité et des subventions fédérales fait partie du programme du gouvernement. Il témoigne d'une préoccupation à savoir que la structure actuelle de la fiscalité et des subventions pourrait, dans certains cas, désavantager accidentellement les objectifs environnementaux par rapport à d'autres objectifs. Dans certains cas, il pourrait exister des façons de restructurer les dépenses de l'État pour qu'elles satisfassent davantage aux objectifs économiques et environnementaux.

Les travaux s'inscrivant dans le cadre de l'étude de base sur les éventuels obstacles ont donc été amorcés dans le budget fédéral de 1994, avec l'annonce de la création du Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales. Ce groupe, qui se composait de représentants du secteur de l'environnement, de l'industrie, des milieux universitaires et du secteur public, a examiné certains éléments de la fiscalité et des subventions fédérales et a formulé des recommandations au gouvernement sur la façon d'en accroître la durabilité aux plans de l'économie et de l'environnement et il a proposé une méthodologie pour examiner les éventuels obstacles.

Les travaux du groupe constituaient la première étape concrète de l'étude de base sur les obstacles à de saines pratiques environnementales.

Cette initiative, de même que les mesures prises par le gouvernement pour examiner ses dépenses en général, ont débouché sur certaines mesures précises et importantes.

Les mesures annoncées dans le budget de 1996 tiennent compte d'un certain nombre de recommandation particulières formulées par le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable. Les mesures appliquées, plus particulièrement dans le contexte des recommandations du Comité permanent, sont résumées cidessous.

Subventions et contributions

Depuis 1994, le gouvernement a sensiblement réduit ou éliminé bon nombre de subventions et contributions à la suite d'un important examen de ses programmes de dépenses dans le but de recentrer son rôle et de réaliser des économies pour réduire le déficit.

À la suite des mesures annoncées dans les budgets de 1995 et 1996, les subventions aux entreprises seront amputées d'environ 60 pour cent entre 1994-95 et 1997-98. Plus particulièrement :

- certaines subventions aux secteurs de l'agriculture et des transports ont été éliminées à la suite de la décision de modifier la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* en 1995 et d'abolir progressivement la subvention aux producteurs laitiers;
- la fin de l'aide financière directe aux mégaprojets énergétiques a été annoncée dans le budget de 1995 et le gouvernement s'est retiré des projets de l'usine de valorisation Newgrade et de l'usine de valorisation biprovinciale. Le gouvernement a fourni sa dernière contribution directe au projet Hibernia en 1995-96; ses autres obligations dans ce projet ont trait à des garanties de prêt, à certaines facilités de prêt conditionnelles et à une participation de 8.5 pour cent dans le projet;
- les subventions et contributions de Ressources naturelles Canada en vertu d'autres programmes pétroliers passeront de \$102 millions en 1992-93 à environ \$34 millions en 1996-97;
- à la suite du budget de 1996, l'aide financière directe consentie à Énergie atomique Canada Limitée passera de \$174 millions en 1996-97 à \$132 millions en 1997-98, puis à \$100 millions par année à compter de 1998-99.

Par la même occasion, des dépenses effectuées dans certains secteurs clés proches de l'environnement et de l'économie ont été restructurées :

- Ressources naturelles Canada (RNC) a sensiblement recentré son aide au secteur de l'énergie en raison de niveaux de dépenses globaux considérablement amputés. Au total, les subventions et contributions consenties au secteur de l'énergie passeront de \$865 millions en 1994-95 à \$180 millions en 1998-99, soit une baisse de 76 pour cent. Au cours de cette période, les subventions consacrées à l'efficacité énergétique et aux énergies de remplacement diminueront dans une proportion sensiblement moindre. Par conséquent, les subventions et contributions affectées à l'efficacité énergétique et aux énergies de remplacement enregistreront une hausse par rapport aux subventions et contributions totales au secteur de l'énergie, passant de 6 pour cent à 22 pour cent entre le début des années 90 et 1998-99.
- Le programme Partenariat technologique Canada d'Industrie Canada, dont la création a été annoncée dans le budget de 1996, favorisera la mise en valeur d'une industrie canadienne des technologies environnementales de plus en plus importante. Cette initiative financée au moyen de crédits provenant d'autres priorités, s'inscrit dans le cadre d'une série de projets de plus grande envergure visant à accroître les investissements de l'État dans des secteurs qui connaîtront une croissance économique et qui créeront des emplois, en aidant de jeunes Canadiens à trouver et à conserver un emploi, en favorisant la mise au point et la diffusion d'idées et de technologies nouvelles et en réalisant le potentiel d'exportation du Canada, en collaboration avec le secteur privé.

Fiscalité

Les budgets de 1994, 1995 et 1996 renfermaient également des mesures fiscales favorables à l'environnement.

- Le budget de 1994 prévoyait des changements au régime de l'impôt sur le revenu à l'égard des cotisations à des fonds fiduciaires provinciaux de régénération minière.
- Un taux de 30 pour cent du solde régressif des frais d'aménagement au Canada a été annoncé dans le budget de 1994 à l'égard de certains types d'équipement de conservation de l'énergie pour favoriser la mise au point de technologies nouvelles et plus propres (p. ex. énergie géothermique, énergie photovoltaïque).
- Dans le budget fédéral de 1995, on a annoncé une modification fiscale visant à favoriser les dons de terrains à forte valeur écologique.
- Les organismes de bienfaisance du secteur de l'environnement profiteront également des modifications proposées dans le budget fédéral de 1996, notamment le relèvement du plafond des dons ouvrant droit aux crédits d'impôt pour dons de bienfaisance. Les modifications annoncées favoriseront les dons de plus grande envergure à des organismes de bienfaisance et feront en sorte que l'impôt à payer sur le gain en capital relatif au don de capital apprécié sera entièrement compensé par un crédit d'impôt.

De concert avec les promoteurs de projets, les provinces, des associations industrielles, des producteurs indépendants d'énergie et des groupes d'écologistes, Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances ont entrepris en 1995 une analyse du régime fiscal appliqué aux investissements dans le secteur de l'énergie. Ces travaux ont débouché sur les modifications fiscales annoncées dans le budget fédéral de 1996 relativement aux investissements dans les énergies renouvelables. Ces mesures, qui tiennent compte de certaines recommandations du Comité, se traduiront par un régime fiscal plus équitable pour certains investissements dans les énergies renouvelables et non renouvelables.

- Les propositions formulées dans le budget favorisent le recours aux actions accréditatives pour financer les investissements dans les énergies renouvelables et assouplissent la restriction touchant l'utilisation de la déduction pour amortissement (DPA) pour les biens de la catégorie 43.1. Ces modifications faciliteront le financement des investissements dans les énergies renouvelables. Cette aide améliorera l'offre d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, comme les petites centrales, l'énergie solaire, éolienne et géothermique, et la saisie de gaz produits par les déchets, contribuant ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et encouragera la création d'emplois.

Plus particulièrement, les propositions contenues dans le budget permettront :

- d'instaurer une nouvelle catégorie de frais au titre des dépenses incorporelles (frais liés aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie au Canada) qui sont analogues aux frais faisant l'objet d'une renonciation à titre de frais d'exploration au Canada et qui sont liés à la mise en valeur de projets pour lesquels le matériel est admissible au régime de la catégorie 43.1;
- de rendre cette nouvelle catégorie de frais entièrement déductible;
- de renoncer à ces frais en faveur des actionnaires qui ont conclu une convention d'émission d'actions accréditatives;
- d'assouplir les règles sur les «biens énergétiques déterminés» pour que les sociétés dont l'activité principale réside dans la fabrication et la transformation ou l'exploitation minière puissent demander des DPA, au titre de ces biens, à partir des revenus de toute provenance.

Le budget fédéral de 1996 propose également des changements aux règles d'admissibilité des actions accréditatives émises par les secteurs de l'exploitation minière et du pétrole et du gaz. En outre, il prévoit l'élimination des règles régissant les sociétés d'exploration en commun.

- Les montants relatifs aux frais d'aménagement au Canada (FAC) qui peuvent être reclassés en frais d'exploration au Canada (FEC) en vertu d'une convention d'émission d'actions accréditatives seront réduits en abaissant le seuil d'admissibilité de deux à un million de dollars par année et en limitant le reclassement des FAC aux sociétés émettrices qui ont moins de \$15 millions de capital imposable utilisé au Canada.
- Les actions accréditatives seront davantage ciblées vers les activités d'exploration et d'aménagement véritables grâce à l'élimination de la capacité de renoncer aux frais d'acquisition des biens (c'est-à-dire les frais liés aux biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz (FBPCPG) et aux FAC qui ont trait au coût des biens miniers) et au coût des activités générales de prospection sismique dans le cadre d'une convention d'émission d'actions accréditatives.
- Les règles régissant les sociétés d'exploration en commun (SEC) qui permettent aux entreprises du secteur des ressources de transférer leurs FEC, FAC et FBPCPG à des sociétés d'actionnaires seront éliminées.

Le 23 avril 1996, le ministre des Finances a annoncé un certain nombre de mesures visant à rationaliser et à simplifier l'application de la taxe sur les produits et services (TPS), ce qui a permis d'examiner leurs effets sur le recyclage; ces mesures ont peu de répercussions.

POURSUITE DE L'EXAMEN DE LA FISCALITÉ ET DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES

Le gouvernement s'engage à continuer à faire progresser l'examen de la fiscalité et des subventions fédérales. Ces travaux devront être exécutés en fonction des ressources dont disposent les ministères et ils devront être axés sur les priorités.

Information et analyse

Comme l'a noté le Comité permanent, des renseignements de base sur la fiscalité et les subventions fédérales sont déjà disponibles. On les trouve dans des documents publics, comme les Comptes publics, le Budget des dépenses principal et le rapport du ministère des Finances sur les dépenses fiscales, de même que dans d'autres sources d'information ministérielles. Le ministère des Finances publiera bientôt son rapport de 1995 sur les dépenses fiscales qui présente les dépenses fiscales des sociétés en 1992. Le rapport de 1996 renfermera des prévisions des dépenses fiscales.

De même, les données recueillies depuis 1994 révèlent que l'analyse de la fiscalité et des subventions fédérales du point de vue du développement durable constitue une tâche complexe. Comme l'a fait remarquer le Comité, une telle étude ne se limite pas à un simple rassemblement de données, elle englobe une analyse détaillée des données et des facteurs stratégiques.

Le Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales a élaboré un cadre susceptible de faire progresser l'étude de base. Ce cadre décrit un processus permettant de cerner les obstacles et de leur appliquer des correctifs.

Considérations internationales et fédérales-provinciales

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également amorcé un examen des obstacles possibles. Ces travaux bien appuyés par les ministres de l'Environnement du G-7 produiront des renseignements et des connaissances sur les méthodes d'examen appliquées par d'autres pays industrialisés à ces secteurs, de même que sur d'autres questions englobant la compétitivité internationale. Jusqu'à présent, les travaux effectués dans les pays de l'OCDE au sujet des démarches et méthodes ont permis de cerner la nécessité de résoudre certains problèmes conceptuels et pratiques pour assurer l'uniformité de la démarche adoptée dans tous les pays.

Il est également devenu évident qu'il s'agit d'un dossier où les progrès ne dépendront pas uniquement de la participation du gouvernement fédéral. En effet, la fiscalité et les subventions provinciales et municipales peuvent, dans certains cas, être plus pertinentes que celles du gouvernement central.

Prochaines étapes

Les ministères en sont actuellement à des étapes différentes de leur examen de la fiscalité et des subventions fédérales. Certains d'entre eux, comme Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances, ont pris part au suivi des recommandations du Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales. D'autres établiront des priorités de base au fil de l'évolution de leurs stratégies de développement durable.

En 1996 et au début de 1997, le gouvernement s'attaquera à certaines questions prioritaires qui doivent être examinées rapidement.

- La diffusion, au cours de l'été, d'une étude portant sur l'uniformisation des règles régissant le régime fiscal appliqué aux investissements dans les énergies de remplacement, étude annoncée dans le budget de 1995 et qui a été amorcée par Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances.
- L'engagement pris dans le budget fédéral de 1996, c'est-à-dire bonifier le régime d'investissement dans l'amélioration de l'efficacité énergétique et d'investissement dans l'utilisation de sources d'énergie renouvelables pour le chauffage et le refroidissement. Des consultations seront menées par Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances en vue de mettre en oeuvre de nouvelles mesures dans le budget fédéral de 1997 pour améliorer le régime appliqué à ces investissements. Ces consultations sont conformes aux engagements du gouvernement fédéral, c'est-à-dire encourager la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'investissement dans l'efficacité énergétique.
- Le suivi effectué par Ressources naturelles Canada et le ministère des Finances au sujet de l'engagement pris dans le budget fédéral de 1996 en ce qui touche les consultations portant sur la définition des frais admissibles d'une nouvelle catégorie de dépenses – les frais liés aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie au Canada. Ces frais portent sur des dépenses incorporelles liées à la mise en valeur de projets à base d'énergies renouvelables et permettent de transférer les déductions d'impôt sur le revenu aux investisseurs qui ont conclu une convention d'émission d'actions accréditives. Cette initiative vise à uniformiser le régime fiscal appliqué aux investissements dans les énergies renouvelables et dans les énergies non renouvelables. Selon les prévisions, la définition des frais liés aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie au Canada sera prête à la fin de 1996.
- De concert avec l'industrie et les provinces, le ministère des Finances effectuera également le suivi de l'engagement pris dans le budget de 1996, à savoir poursuivre au cours du prochain exercice les travaux visant à étudier la possibilité d'appliquer à d'autres secteurs, p. ex. le reboisement, le nettoyage de sites d'élimination des déchets, le régime fiscal des fonds fiduciaires de régénération minière annoncé dans le

budget de 1994. Selon les prévisions, ces consultations se termineront avant le dépôt du budget de 1997. Les sociétés créent de tels fonds fiduciaires pour s'assurer de la disponibilité de fonds pour financer de nouveaux engagements en matière d'environnement.

- Le ministère des Finances consultera l'industrie du recyclage et les provinces au sujet de la possibilité de prolonger l'engagement susmentionné pris dans le budget de 1996. Cette prolongation permettrait de déduire les sommes à réserver au nettoyage de sites de recyclage.
- En outre, Ressources naturelles Canada, le ministère des Finances, Industrie Canada et Environnement Canada consulteront l'industrie du recyclage en 1996 pour déceler d'éventuels obstacles dans les politiques fédérales qui nuisent au recyclage. Pour lancer ces discussions, le gouvernement fédéral rédigera un document décrivant le régime de l'impôt des sociétés applicable à l'exploitation minière et forestière et au recyclage au Canada. En guise d'orientation prioritaire, Ressources naturelles Canada consultera également les provinces et l'industrie du recyclage pour trouver des moyens novateurs afin de favoriser le recyclage et d'accroître l'efficacité de l'industrie du recyclage des métaux.
- Dans la foulée du budget fédéral de 1996, le ministère des Finances tentera aussi de trouver des façons d'encourager davantage les dons et activités de bienfaisance. Cet examen permettra à tous segments du secteur des organismes de bienfaisance, y compris les organismes environnementaux, de prendre part au processus au cours de la prochaine année en participant aux consultations.

D'autres activités et analyses seront exécutées par d'autres ministères.

- Un peu plus tôt dans le mandat du gouvernement, Agriculture et Agro-alimentaire Canada (AAAC) a soumis trois de ses principaux programmes à des évaluations environnementales : le Programme d'assurance-revenu brut (PARB), le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et l'assurance-récolte. On a constaté que ces programmes n'exerçaient aucun effet important sur les ressources environnementales. Ces travaux ont permis à AAAC de mieux évaluer les répercussions de l'exploitation agricole sur l'environnement. En conséquence, de nouveaux programmes de sécurité agricole devraient davantage favoriser l'environnement que les programmes antérieurs.
- À partir de ces travaux, AAAC procédera en 1996-97 à une évaluation environnementale des modifications au programme d'assurance-récolte qui font actuellement l'objet de négociations avec les provinces et les intervenants. AAAC visera également la conservation des diverses espèces et ressources génétiques du Canada par l'entremise de sa stratégie de biodiversité. Cette stratégie permettra de déterminer des mesures de conservation de cultures sauvages, des animaux et des microbes sur les terres agricoles, et de maintenir des réserves de semences stockées.

- AAAC prévoit également de publier sa stratégie de développement durable en décembre 1996, une année complète avant l'échéance prescrite. Cette stratégie favorisera la qualité de l'environnement et la croissance durable dans le secteur de l'agriculture grâce aux mesures suivantes :
 - l'amélioration de la compréhension et de l'information en matière d'environnement,
 - la saine administration et la prévention de la pollution,
 - la recherche et le développement de technologies,
 - des projets de marketing et d'échanges commerciaux.
- Transports Canada effectuera des travaux dans le cadre de ses recherches et analyses permanentes dans le domaine du transport durable. On procédera à des consultations nationales sur les buts, les objectifs stratégiques et le rendement du transport durable. Ces travaux devraient être terminés en novembre 1996 et être suivis d'une autre série de consultations sur la stratégie de transport durable, qui s'échelonnent du début au milieu de 1997.
- Compte tenu des liens qui unissent l'étude de base de la fiscalité et des subventions fédérales et les travaux en cours à l'OCDE pour déterminer les obstacles et pour favoriser des progrès à ces deux égards, Environnement Canada collaborera avec l'OCDE pour organiser un atelier groupant des experts en la matière. Cette rencontre aura lieu à Ottawa au plus tard au printemps de 1997. Elle réunira des praticiens et des experts des ministères fédéraux, d'autres gouvernements des pays membres de l'OCDE et des milieux de l'environnement, des affaires et des universités. Elle aura pour but de faire le point sur les travaux exécutés au Canada et ailleurs et de préciser les problèmes pratiques qui découlent de ces travaux dans le but d'accélérer les progrès.

Autres travaux

Les stratégies de développement durable que préparent actuellement les ministères constituent le meilleur mécanisme pour faire progresser les travaux dans ce domaine. Le *Guide de l'écogouvernement*, qui a reçu l'appui du Premier ministre et de tous les ministres, précise que les stratégies de développement durable représentent la base qui servira à intégrer les trois facettes (environnementale, économique et sociale) du développement durable aux travaux du gouvernement fédéral.

En vertu des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, qui ont été adoptées en décembre 1995, tous les ministères s'engagent à préparer et à diffuser des stratégies de développement durable d'ici décembre 1997. Le commissaire à l'environnement et au développement durable évaluera les progrès réalisés par les ministères en vue d'implanter le développement durable en examinant les plans d'action et le degré d'atteinte des objectifs que se sont fixés les ministères dans leurs stratégies de développement durable et en faisant rapport au Parlement.

La poursuite des travaux liés à l'étude de base dans le cadre des stratégies ministérielles de développement durable constituera un processus efficient et transparent d'examen de la fiscalité et des subventions fédérales. Cette démarche tient également compte des connaissances approfondies que possèdent les ministères en matière de fiscalité et de subventions fédérales et qui sont nécessaires pour garantir l'efficacité de l'étude de base.

Les stratégies ministérielles de développement durable seront mises à jour aux trois ans et les ministres feront rapport une fois l'an dans la Partie III du Budget des dépenses principal sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de leurs plans d'action en matière de développement durable. Ces rapports permettront également aux ministres de faire le point sur les travaux permanents d'examen de la fiscalité et des subventions fédérales dans le cadre du mandat fixé à chaque ministère. Les mesures découlant de l'étude de base feront également l'objet de rapports dans le cadre des stratégies de développement durable et, une fois l'an dans le budget dans le cas de mesures fiscales. Le commissaire à l'environnement et au développement durable déterminera les progrès réalisés dans le cadre d'une vaste évaluation annuelle visant à préciser si les ministères avancent dans la mise en oeuvre du développement durable en appliquant leurs plans d'action.

COORDINATION ET CONSULTATION

La démarche adoptée par le gouvernement aux fins de la poursuite des travaux dans ce dossier tiendra également compte de la nécessité d'une approche cohérente entre les ministères fédéraux et de l'importance des consultations publiques.

Lignes directrices

Bien que les ministères soient chargés d'examiner les questions relevant de leur compétence, il importe d'assurer une certaine cohésion de la démarche adoptée dans le cadre de l'étude de base à l'échelle du gouvernement fédéral. En général, les ministères examineront les stratégies de développement durable suivantes sous l'angle de la fiscalité et des subventions fédérales :

- La mesure représente-t-elle une préoccupation?
- Quelles sont les répercussions de la mesure sur l'environnement?
- Quelles est la justification économique et sociale de la mesure?

Cette démarche permettra de déterminer les options et solutions de rechange qui favoriseront l'atteinte des objectifs économiques et sociaux d'une manière plus durable au plan de l'environnement, de même que les coûts et les avantages qui en découleront.

Pour favoriser la cohésion et la coordination, des lignes directrices communes ont été élaborées en vue d'aider les ministères à établir des priorités d'examen et à dégager le type d'analyse qui pourrait être effectué. Les lignes directrices figurent sont annexées à la réponse du gouvernement.

Les ministères partageront également renseignements et expérience au sujet de l'exécution de l'étude de base par le biais des comités interministériels qui ont été mis sur pied pour aider les ministères à préparer leurs stratégies de développement durable. Ces comités aideront à coordonner les travaux liés à l'étude de base et assureront la cohésion de l'analyse.

Processus de consultation

Le gouvernement poursuivra ces travaux en consultant les écologistes, les représentants de l'industrie et d'autres intervenants.

- Les consultations publiques constituent un élément fondamental de la préparation de stratégies de développement durable.
- En outre, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, qui groupe des experts de l'environnement et de l'économie, est disposée à collaborer avec les ministères et le nouveau commissaire à l'environnement et au développement durable pour créer divers groupes d'intervenants chargés de s'attaquer aux questions les plus difficiles en ce qui touche l'élaboration de stratégies ministérielles de développement durable et l'exécution de l'étude de base sur la fiscalité et les subventions fédérales.
- La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a également convenu d'examiner les lignes directrices mises au point pour aider les ministères à exécuter leurs travaux dans le cadre de l'étude de base. Les observations et conseils reçus de la Table ronde seront transmis aux ministères.

Le ministre des Finances continuera également de recevoir des conseils sous forme de présentations prébudgétaires de la part de groupes environnementaux, d'entreprises et d'autres intéressés relativement aux diverses façons d'intégrer les questions environnementales au processus budgétaire. Bien que le Comité permanent des Finances représente le principal organisme parlementaire chargé des consultations prébudgétaires, nous continuerons d'accueillir les points de vue du Comité permanent de l'environnement et du développement durable à l'égard de ces questions.

LIGNES CONCERNANT L'EXAMEN DE LA FISCALITÉ ET DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES

Le présent document a pour but d'orienter les ministères fédéraux dans le cadre de l'examen de la fiscalité et des subventions fédérales pour cerner les obstacles à de saines pratiques environnementales et les aider à établir des priorités dans ce domaine. On s'attend à ce que les ministères entreprennent cette étude de base sans tarder.

Les priorités en matière d'analyse doivent être déterminées par les ministères et être publiées au plus tard à l'été de 1997. Il faudra également réaliser d'importants progrès au chapitre de l'analyse des priorités à intégrer aux stratégies ministérielles de développement durable qui seront publiées en décembre 1997.

Les présentes lignes directrices constituent un point de départ uniforme permettant aux ministères et organismes d'élaborer leur propre approche à l'égard de l'étude de base compte tenu de leurs mandats, de leurs responsabilités et de leurs activités.

Contexte

En vertu des dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, les ministères et organismes qui doivent préparer des stratégies de développement durable (tous les ministères de l'annexe 1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les organismes régionaux et l'Agence canadienne de développement international; voir la liste ci-jointe) entreprendront des travaux concernant l'étude de base dans le cadre de leurs stratégies de développement durable. Le besoin de ces travaux est évidemment plus pressant dans certains ministères que dans d'autres.

Portée

Des renseignements sur les subventions et contributions sont facilement accessibles dans des documents fédéraux, notamment le Budget des dépenses principal et les Comptes publics. Le ministère des Finances publie de l'information sur les dépenses fiscales.

La définition de l'expression «subvention» varie selon le contexte. L'Organisation mondiale du commerce définit une subvention comme une contribution financière de l'État qui englobe un versement non remboursable, un prêt, l'injection de capitaux, une garantie de prêt, des recettes cédées, la fourniture de biens ou la prestation de services (à l'exception de l'infrastructure), les achats, ou le soutien du revenu ou des prix conférant un avantage.

Le Comité permanent a déterminé un certain nombre de préoccupations éventuelles, notamment les stimulants accordés par l'État sous forme de subventions directes, de subventions à la recherche et au développement, d'indemnités, de prêts sans intérêt, de garanties de prêt, de baux à modalités préférentielles, de permis d'exploitation, de politiques d'établissement des prix et de marketing, et de politiques fiscales.

Le ministère des Finances sera chargé d'examiner la fiscalité en commençant par les secteurs prioritaires, et de consulter, le cas échéant, les ministères qui doivent s'acquitter de certaines responsabilités dans ces secteurs.

Priorités

Les travaux seront exécutés en fonction des ressources disponibles et exigeront l'établissement de priorités.

Dans le cas des ministères chargés d'un grand nombre de mesures, il est proposé de recourir à une démarche par étapes; les premiers travaux seront axés sur les priorités les plus pressantes.

Il se peut que certains ministères doivent examiner plus d'une mesure. Dans ce cas, les travaux initiaux doivent porter sur les mesures qui influent considérablement sur l'environnement, qui visent un secteur important ou qui nécessitent beaucoup de ressources de l'État.

Pour faciliter la détermination des questions à analyser en priorité, il convient d'appliquer les critères suivants :

État des mesures

- Les mesures en voie d'élaboration ou de modification doivent être examinées en priorité.
- Les mesures qui doivent prendre fin dans l'année ne doivent pas faire l'objet d'un examen.

Intérêt public

- Il convient d'accorder la priorité aux mesures et aux secteurs qui préoccupent le plus le public dans le domaine de l'environnement.

Préoccupations environnementales

- Il convient d'insister sur d'autres mesures susceptibles d'influer de façon importante sur l'environnement (p. ex. les changements climatiques, la pollution de l'eau, la pollution de l'air, les déchets urbains, l'appauvrissement de l'ozone, les substances toxiques, la biodiversité et la protection des espèces menacées d'extinction).

Impact économique

- Les mesures d'envergure nationale et celles qui sont axées sur les principaux secteurs d'activité doivent être examinées sans délai.

Impact financier

- La priorité doit être accordée aux mesures nécessitant d'importantes ressources de l'État (p. ex. les dépenses, les recettes cédées).

Des mesures précises seront analysées au niveau des programmes ou de leurs éléments, dans le cas de programmes importants comportant de nombreux objectifs. L'étude ne portera pas sur la fiscalité et les subventions fédérales aux particuliers et aux sociétés.

Si au moins deux ministères sont chargés d'un même programme ou en assurent le financement, ils doivent l'évaluer conjointement ou s'entendre sur lequel d'entre eux se chargera de l'évaluation.

Procédé

Lorsque les ministères auront fixé les priorités, ils amorceront leurs travaux à deux niveaux : d'abord déterminer les obstacles éventuels à de saines pratiques environnementales, puis adopter des mesures pour les éliminer.

La première étape, l'étude de base, a pour but d'examiner et d'analyser les répercussions environnementales, économiques et sociales de la fiscalité et des subventions fédérales. Cette étape exigera la collecte de renseignements, notamment :

- l'objectif du programme dans sa forme initiale et son incidence financière au cours des dernières années (dans les Comptes publics, dans le Budget des dépenses principal et dans le rapport du ministère des Finances sur les dépenses fiscales);
- les répercussions environnementales de la mesure envisagée et son impact sur les principales priorités du gouvernement fédéral en matière d'environnement;
- l'apport de la mesure au plan de la création d'emplois et de la croissance, des exportations et de la production du secteur, du développement technologique ou de la diffusion de la technologie, de la compétitivité, et son importance pour l'économie des régions;
- la contribution à l'équité régionale, à la sécurité, à la lutte contre la pauvreté, à la promotion de la santé et de l'éducation, et à d'autres objectifs sociaux primordiaux.

Si l'analyse actuelle ne permet pas d'évaluer les répercussions de la fiscalité et des subventions fédérales, il faudra recourir à l'analyse initiale. Dans la mesure du possible, il s'agira d'une analyse empirique et quantitative, sinon d'une analyse qualitative minutieuse visant à déterminer les répercussions environnementales, économiques et sociales des mesures.

À la deuxième étape, qui constitue un suivi de l'étude de base, les ministères examinent les options qui s'offrent à eux pour étudier les questions dégagées. Ils utilisent les renseignements obtenus à la première étape pour préciser, avant d'élaborer leurs stratégies de développement durable, d'autres façons d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux d'une manière plus durable au plan de l'environnement.

Dans son rapport de 1994 au gouvernement, le Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales a élaboré un cadre d'analyse des obstacles; les ministères peuvent s'en inspirer s'ils le désirent.

Consultation et coordination

Les ministères assurent également la transparence des méthodes utilisées pour déterminer les principaux éléments de la fiscalité et des subventions fédérales et pour préciser leurs répercussions pour qu'ils soient compris facilement.

Les ministères consulteront également une gamme représentative de clients et d'intervenants au sujet des répercussions environnementales, économiques et sociales de l'étude de base, conformément à la démarche décrite dans le *Guide de l'écogouvernement*.

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie est disposée à collaborer avec les ministères pour créer des groupes d'intervenants qui seront chargés d'examiner des questions dans le cadre des travaux liés à l'étude de base.

En outre, les ministères exécuteront rapidement les travaux de base dans le but de réaliser des progrès importants d'ici l'élaboration de leurs stratégies de développement durable, qu'ils doivent déposer en décembre 1997. Ils feront périodiquement rapport des progrès et résultats, de même que d'autres éléments de leurs stratégies de développement durable dans la Partie III du Budget des dépenses principal.

Les ministères partageront également renseignements et expérience au sujet de l'exécution de l'étude de base par le biais des comités interministériels qui ont été mis sur pied pour aider les ministères à préparer leurs stratégies de développement durable. Ces comités aideront à coordonner les travaux liés à l'étude de base et assureront la cohésion de l'analyse.

MINISTÈRES ET ORGANISMES QUI PRÉPARENT DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Ministère du Patrimoine canadien
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration
Ministère de l'Environnement
Ministère des Finances
Bureau fédéral du développement régional – Québec
Ministère des Pêches et Océans
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Agence canadienne de développement international
Ministère de la Santé
Ministère du Développement des ressources humaines
Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord
Ministère de l'Industrie
Ministère de la Justice
Ministère de la Défense nationale
Ministère du Revenu national
Ministère des Ressources naturelles
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux
Ministère du Solliciteur général
Ministère des Transports
Conseil du Trésor
Ministère des Anciens combattants
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest