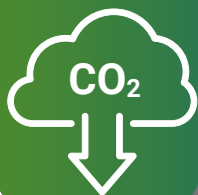


Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Rapport 4

Fonds de réduction des émissions — Ressources naturelles Canada



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2021**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



2021

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

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 4

Fonds de réduction des émissions —
Ressources naturelles 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 le bien-fondé 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.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par la vérificatrice générale du Canada, 2021

N° de catalogue FA1-26/2021-1-4F-PDF

ISBN 978-0-660-40534-6

ISSN 2561-1828

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l’audit	4
Constatations, recommandations et réponses	5
Estimation des réductions d’émissions pouvant être réalisées grâce au Programme côtier et infracôtier	6
Ressources naturelles Canada a surestimé les réductions d’émissions de gaz à effet de serre attendues du Programme côtier et infracôtier.....	8
La surestimation des réductions d’émissions attendues du Programme côtier et infracôtier.....	11
Une cible de réduction d’émissions erronée pour le Programme côtier et infracôtier	15
Un manque d’indicateurs de rendement à l’égard du Programme côtier et infracôtier.....	18
Financement de projets en vue de réaliser les réductions d’émissions attendues du Programme côtier et infracôtier	20
Ressources naturelles Canada a évalué la viabilité financière des sociétés et a ajouté des procédures de contrôle et de surveillance des risques pour l’ensemble des sociétés	21
L’évaluation financière rigoureuse des sociétés.....	22
L’ajout de procédures de contrôle et de surveillance des risques	22
Les résultats attendus par Ressources naturelles Canada en matière de réduction des émissions pour le premier groupe de projets n’étaient pas fiables	24
La surestimation des résultats attendus des projets	25

Ressources naturelles Canada ne s'est pas assuré que les projets financés assurent une optimisation des ressources	29
Des prêts sans intérêt consentis sans tenir compte de l'optimisation des ressources.....	30
Le financement maximal accordé à tous les projets.....	32
Conclusion	34
À propos de l'audit	36
Tableau des recommandations	40

Introduction

Information générale

Réductions d'émissions
qui comptent pour
atteindre la cible
du Canada liée
aux changements
climatiques

4.1 Les **gaz à effet de serre** produits par les activités humaines altèrent le climat partout dans le monde. Depuis 1992, le Canada et presque tous les pays de la planète se sont engagés à signer une série d'accords internationaux visant à contrer les menaces importantes causées par les changements climatiques. L'Accord de Paris, qui est le plus récent effort international à cet égard, est entré en vigueur en 2016. L'objectif de cet accord juridiquement contraignant est de limiter le réchauffement planétaire à un niveau nettement inférieur à 2 °C (et si possible à 1,5 °C) par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

4.2 Conformément à l'Accord de Paris, le Canada s'était engagé au départ à réduire ses émissions de gaz à effet de serre annuelles de 30 %, par rapport au niveau de 2005, d'ici 2030. En 2021, il a revu à la hausse cette cible de réduction de ses émissions, qui est maintenant de l'ordre de 40 à 45 %. Autrement dit, il faudrait réduire les émissions de 296 à 333 **mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂)**, par rapport au niveau de 2005 (739 Mt éq. CO₂), pour qu'elles se situent entre 443 et 406 Mt éq. CO₂ d'ici 2030 (voir la pièce 4.1). Au-delà de 2030, le Canada s'est aussi engagé à atteindre la carboneutralité au plus tard en 2050.

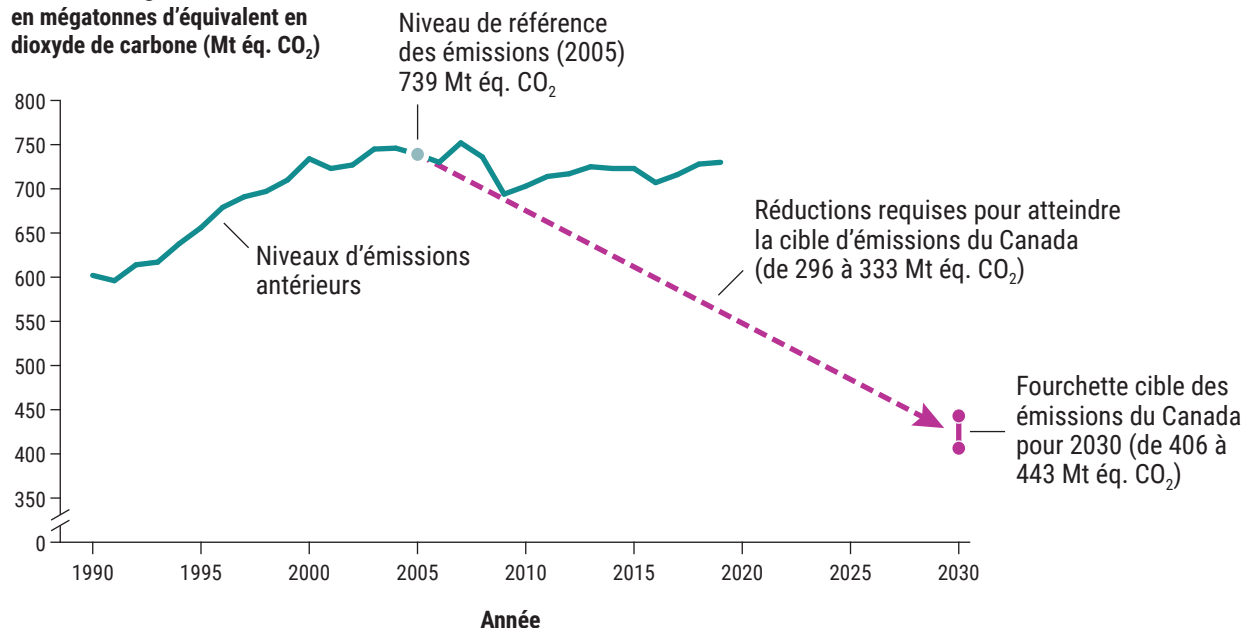
Gaz à effet de serre – Gaz dans l'atmosphère qui réchauffent la Terre en empêchant les rayonnements infrarouges de s'échapper. Ils comprennent le dioxyde de carbone, le **méthane** et l'oxyde nitreux.

Méthane – Gaz à effet de serre dont le potentiel de réchauffement planétaire est 28 fois plus élevé que le dioxyde de carbone sur 100 ans.

Mégatonne d'équivalent en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂) – Quantité de gaz à effet de serre qui a le même potentiel de réchauffement qu'un million de tonnes (une mégatonne) de dioxyde de carbone sur une période donnée.

Pièce 4.1 – La trajectoire du Canada vers l'atteinte de sa cible de 2030 en vertu de l'Accord de Paris

Émissions de gaz à effet de serre en mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂)



Source : Données fondées sur le *Rapport d'inventaire national 1990-2019 : sources et puits de gaz à effet de serre au Canada*, Environnement et Changement climatique Canada, 2021

4.3 Pour atteindre les cibles de 2030 et de 2050 qu'il s'est fixées, le Canada devra réduire concrètement et considérablement les émissions de gaz à effet de serre en deçà des niveaux enregistrés au cours des dernières années. Or, malgré la série d'engagements pris par le Canada ainsi que les plans, politiques et mesures connexes qu'il a établis, les émissions de gaz à effet de serre au pays n'ont, jusqu'ici, pas diminué. De fait, les émissions de gaz à effet de serre rejetées par le Canada ont augmenté de 21 % de 1990 à 2019.

4.4 En plus de lutter contre la crise climatique, le Canada est aux prises avec la pandémie de la **maladie à coronavirus (COVID-19)** depuis mars 2020. Pour faire face à certaines des difficultés économiques et sociales suscitées par cette pandémie, le gouvernement fédéral a mis en place divers programmes généraux de soutien, dont la Subvention salariale d'urgence du Canada qui visait à aider les employeurs à maintenir leurs effectifs pendant la crise. La Prestation canadienne d'urgence (PCU) offrait, quant à elle, un soutien financier au personnel salarié et aux travailleuses et travailleurs autonomes qui ne pouvaient pas continuer de travailler en raison de la pandémie. Un soutien adapté a aussi été versé à des secteurs économiques donnés, notamment au secteur énergétique. Parallèlement, en avril 2020, le premier ministre a

Maladie à coronavirus (COVID-19) – Maladie causée par le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SRAS-CoV-2).

indiqué ce qui suit au sujet des changements climatiques : « Cette crise de santé publique ne doit pas nous empêcher d'agir pour contrer la crise climatique en même temps. »

Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions

4.5 En novembre 2020, le gouvernement a lancé le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions, dans le cadre du Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19. Le gouvernement estimait que ce programme était un moyen d'aider le secteur énergétique à faire face à la baisse du prix du pétrole pendant la pandémie. Le Programme visait à favoriser les efforts de réduction des émissions en fournissant un soutien financier aux sociétés en difficulté du secteur. Il prévoyait octroyer jusqu'à 675 millions de dollars pour aider les sociétés de pétrole et de gaz côtières et infracôtières (c'est-à-dire terrestres) à préserver des emplois, à attirer des investissements, à accroître la compétitivité mondiale et à accélérer le déploiement de matériel à même de réduire les émissions de gaz à effet de serre, en particulier les émissions de méthane.

4.6 Le Programme, d'une durée de sept ans, prévoyait le versement de fonds au cours des exercices 2020-2021 et 2021-2022. Les sociétés bénéficiaires ont un délai de cinq ans, soit jusqu'en 2026-2027, pour rembourser les sommes reçues.

4.7 Ressources naturelles Canada est chargé d'assurer la conception, la mise en œuvre et la prestation du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions.

Objectifs de développement durable des Nations Unies

4.8 En septembre 2015, le Canada s'est engagé à atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies. En 2017, le Bureau du vérificateur général du Canada a pris l'engagement d'examiner, dans le cadre de ses travaux d'audit, la façon dont les organisations fédérales contribuaient aux objectifs de développement durable des Nations Unies. Ressources naturelles Canada a indiqué que le Fonds de réduction des émissions pouvait contribuer à l'objectif 13 (Lutte contre les changements climatiques) et à l'objectif 9 (Industrie, innovation et infrastructure).

4.9 Les questions examinées dans le présent audit se rapportent à l'objectif 13, soit « prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ». Cet objectif est assorti de la cible 13.2 : « incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales ». Les progrès réalisés à cet égard sont évalués

en fonction du total des émissions annuelles de gaz à effet de serre (indicateur 13.2.2).

4.10 Notre examen porte aussi sur l'objectif 9, soit « bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation ». Cet objectif est assorti de la cible 9.4 : « d'ici à 2030, moderniser l'infrastructure et adapter les industries afin de les rendre durables, par une utilisation plus rationnelle des ressources et un recours accru aux technologies et procédés industriels propres et respectueux de l'environnement, chaque pays agissant dans la mesure de ses moyens ». Les progrès réalisés à cet égard sont évalués en fonction des émissions de CO₂ par unité de valeur ajoutée (indicateur 9.4.1), c'est-à-dire la quantité d'émissions par unité de production économique.

Objet de l'audit

4.11 Cet audit visait à déterminer si Ressources naturelles Canada avait :

- conçu le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de manière à garantir que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues dans le secteur pétrolier et gazier après 2023 sont crédibles et durables;
- réalisé des évaluations techniques et financières avec toute la diligence voulue pour chaque proposition de projet présentée, notamment pour déterminer comment chaque contribution versée pourrait assurer une **optimisation des ressources**.

4.12 Cet audit est important parce que le Canada, comme tous les autres pays du monde, doit réduire considérablement ses émissions de gaz à effet de serre pour stabiliser les concentrations de ces gaz dans l'atmosphère et atténuer les changements climatiques désastreux. Le gouvernement du Canada continue de consacrer des sommes considérables à cet effet. Les programmes d'atténuation qu'il conçoit doivent donc aboutir à des réductions d'émissions concrètes au-dessous des niveaux des dernières années pour que le Canada atteigne ses cibles de 2030 et de 2050.

4.13 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (pages 36 à 39), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Optimisation des ressources – Démonstration par un programme de sa pertinence et de son efficacité. La pertinence est atteinte lorsqu'on peut démontrer qu'un besoin particulier est approprié au gouvernement fédéral et qu'il répond à des besoins des Canadiens. Le rendement [efficacité] est atteint lorsque les ressources des contribuables sont bien utilisées, produisant ainsi des extrants de façon abordable et atteignant des résultats conformes aux objectifs du programme.

Source : Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert

Constatations, recommandations et réponses

Message général

4.14 Dans l'ensemble, Ressources naturelles Canada n'a pas conçu le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de manière à permettre des réductions crédibles et durables des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier ou à assurer l'optimisation des ressources engagées.

4.15 Le Programme côtier et infracôtier a fourni des prêts sans intérêt aux sociétés afin qu'elles respectent ou dépassent, d'ici 2023, les exigences juridiquement contraignantes du *Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont)* (règlement fédéral sur le méthane). Nous avons constaté que, lors de la conception du Programme, Ressources naturelles Canada n'avait pas appliqué les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre ni le concept d'additionnalité, selon lequel les réductions d'émissions attribuées au Programme devraient s'ajouter aux résultats obtenus s'il n'avait pas existé. Par conséquent, plus de la moitié des réductions totales ciblées par celui-ci avaient déjà été comptabilisées dans le cadre du règlement fédéral sur le méthane. Même si le Programme côtier et infracôtier permettait aux sociétés de se conformer aux exigences du règlement, le Ministère n'aurait pas dû attribuer des réductions réglementées au Programme et a présenté de façon erronée ce que ce dernier pouvait accomplir.

4.16 Ressources naturelles Canada n'a pas exigé que les sociétés appliquent les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre ni le concept d'additionnalité, tel qu'il est défini dans les normes reconnues, au moment d'estimer les réductions d'émissions attendues des projets. Pour les deux tiers des 40 propositions reçues durant la première période d'inscription au Programme, le Ministère a pris des décisions de financement qui étaient fondées sur des réductions attendues surestimées. Pour 27 projets financés, les sociétés avaient indiqué dans leur présentation que les projets leur permettraient aussi d'accroître la production de pétrole et de gaz. Toutefois, elles n'ont pas comptabilisé, dans leurs estimations définitives, les augmentations d'émissions résultant de cette hausse de production. Si ces augmentations d'émissions avaient été comptabilisées, elles auraient amoindri, voire surpassé, les réductions d'émissions attendues de ces projets.

4.17 Les principes et les normes de comptabilisation des gaz à effet de serre, s'ils sont appliqués de la manière recommandée, visent à garantir que les estimations de réduction des émissions sont fiables et présentent un portrait clair de la contribution possible d'un programme à la réalisation des objectifs du Canada liés aux changements climatiques.

Le non-respect de ces principes et de ces normes nuit à la capacité du Programme d'atteindre toute cible de réduction d'émissions au moyen des projets financés.

4.18 Enfin, Ressources naturelles Canada n'a pas complètement évalué, dans le cas des propositions reçues lors de la première période d'inscription au Programme côtier et infracôtier, l'optimisation des ressources en vue de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, d'aider à préserver des emplois ou d'attirer des investissements. Même si le Ministère a examiné la pertinence de chaque projet, il n'a pas évalué le montant minimum du prêt sans intérêt dont la société aurait besoin, et a accordé le financement maximal demandé. Le Ministère a établi seulement la partie du prêt qui serait non remboursable en fonction du coût par tonne de réduction.

4.19 En 2009, dans le cadre du sommet des leaders du groupe des 20 (G20), le Canada s'est engagé à « éliminer progressivement et [à] rationaliser à moyen terme les subventions inefficaces aux combustibles fossiles ». Il importe donc que les programmes de financement des sociétés pétrolières et gazières permettent de réduire les émissions de façon efficiente et efficace et assurent l'optimisation des ressources. Autrement, de tels programmes sont susceptibles de nuire aux efforts du Canada visant à lutter contre les changements climatiques et d'offrir des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

Estimation des réductions d'émissions pouvant être réalisées grâce au Programme côtier et infracôtier

Contexte

4.20 L'industrie canadienne du pétrole et du gaz se compose notamment du sous-secteur des ressources pétrolières et gazières classiques côtières et infracôtières (c'est-à-dire terrestres). Les activités en amont de ce sous-secteur comprennent l'exploration et la production pétrolières et gazières, alors que les activités intermédiaires comprennent le traitement et le transport du pétrole et du gaz (l'exploitation des sables bitumineux est exclue dans les deux cas). En 2019, ce sous-secteur, par l'entremise de ses activités en amont et de ses activités intermédiaires, générait 12 % (86,7 Mt éq. CO₂) des émissions de gaz à effet de serre totales du Canada, dont 41 % (35,6 Mt éq. CO₂) provenaient de sources non intentionnelles et de l'**évacuation** intentionnelle des gaz, surtout le méthane, un produit dérivé de l'extraction pétrolière et gazière.

Évacuation – Émission contrôlée de gaz d'hydrocarbures d'une installation de pétrole et de gaz en amont, qui provient des activités de production ou du relâchement de pressions créées par les modes opératoires.

4.21 Le *Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont)*, communément appelé règlement fédéral sur le méthane, a été adopté en 2018. Le *Règlement* s'inscrit dans la stratégie de lutte contre les changements climatiques du Canada. Il a pour but de réduire les émissions de méthane et de composés organiques volatils rejetés par le secteur du pétrole et du gaz en amont. Il vise à permettre l'atteinte de la cible fixée pour ce secteur, soit une diminution de 40 à 45 % des émissions de méthane, par rapport au niveau de 2012, d'ici 2025. Les règlements provinciaux sur le méthane peuvent s'appliquer au lieu du règlement fédéral et il est attendu qu'ils mèneront à des réductions équivalentes à celles prévues par le règlement fédéral.

4.22 Le premier volet du règlement fédéral sur le méthane est entré en vigueur en 2020. Il porte sur les fuites de méthane non intentionnelles provenant de l'équipement ainsi que sur l'évacuation intentionnelle des gaz lors de la **complétion d'un puits** ou celle des gaz des compresseurs. Le deuxième volet entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Il limitera l'évacuation générale des gaz de production (surtout le méthane) provenant d'installations pétrolières et gazières, ainsi que l'évacuation des gaz des appareils pneumatiques.

4.23 Dans le cadre du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions, Ressources naturelles Canada octroie des prêts sous la forme de **contributions** aux sociétés pétrolières et gazières. Les prêts sont sans intérêt et constituent donc, dans les faits, des subventions. Les sociétés bénéficiaires doivent réduire ou éliminer les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'évacuation intentionnelle, comme l'exige le deuxième volet du règlement fédéral, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023, ou aux dispositions équivalentes des provinces. Pour ce faire, les sociétés doivent investir dans des technologies qui leur permettront de respecter ou d'excéder les exigences du règlement sur le méthane applicables à l'évacuation des émissions en général par les installations de pétrole et de gaz et à l'évacuation des émissions par des appareils pneumatiques.

Complétion d'un puits – Processus de préparation d'un puits pour la production.

Contribution – Paiement de transfert versé à un bénéficiaire d'un secteur industriel sous réserve des conditions d'exécution énoncées dans une entente de financement. Une contribution est assortie d'exigences en matière d'audit et de rapport.

Ressources naturelles Canada a surestimé les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues du Programme côtier et infracôtier

Ce que nous avons constaté

4.24 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada avait surestimé les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues du Programme côtier et infracôtier. Le Ministère n'a pas fondé sa façon d'estimer les réductions sur des principes ou des normes reconnus de comptabilisation des gaz à effet de serre pour garantir la fiabilité des réductions attendues.

4.25 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- la surestimation des réductions d'émissions attendues du Programme côtier et infracôtier;
- une cible de réduction d'émissions erronée pour le Programme côtier et infracôtier;
- un manque d'indicateurs de rendement à l'égard du Programme côtier et infracôtier.

Importance de cette constatation

4.26 Cette constatation est importante parce que, si les mesures d'atténuation des effets des changements climatiques sont conçues à partir d'une surestimation des réductions des émissions de gaz à effet de serre attendues de ces mesures, le gouvernement fédéral ne réalisera pas les réductions qu'il avait prévues pour atteindre la cible de 2030 fixée par le Canada dans l'Accord de Paris. Cela veut aussi dire qu'il devra augmenter les dépenses publiques pour pouvoir combler l'écart entre les réductions prévues et les réductions nécessaires à l'atteinte de la cible.

Contexte

4.27 Ressources naturelles Canada a dû adopter une méthode pour estimer les réductions d'émissions pouvant être réalisées grâce au Programme côtier et infracôtier en 2023 et au-delà.

4.28 Il existe des normes et des principes reconnus de comptabilisation des gaz à effet de serre pour produire ce type d'estimations, afin de veiller à ce qu'elles soient fiables et réalisables. Les diverses normes exigent toutes l'application de principes de comptabilisation fondamentaux pour établir et communiquer les estimations (voir la pièce 4.2).

Pièce 4.2 – Des principes de comptabilisation fondamentaux pour estimer les réductions des émissions de gaz à effet de serre

Transparence : Les informations sont claires et suffisantes pour permettre à une personne d'évaluer la crédibilité et la fiabilité des estimations de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Elles portent sur l'ensemble des méthodes, des sources de données, des hypothèses, des incertitudes et des calculs qui sont pertinents.

Exhaustivité : Les estimations de réductions des émissions sont fondées sur l'ensemble des sources et des puits de gaz à effet de serre (processus naturels qui permettent de capter les gaz à effet de serre dans l'atmosphère) dans le périmètre d'évaluation, ainsi que sur l'ensemble des sources et puits importants qui sont directement ou indirectement touchés par la mesure d'atténuation. Toutes les exclusions sont mentionnées et justifiées.

Pertinence : Les estimations de réductions des émissions reflètent correctement les répercussions de la mesure d'atténuation sur les gaz à effet de serre et satisfont aux besoins des décideuses et décideurs, des utilisatrices et utilisateurs internes ou externes et des parties prenantes.

Exactitude : Les estimations de réductions des émissions ne sont pas systématiquement au-dessus ni au-dessous de la valeur réelle, autant que l'on puisse en juger. Les incertitudes sont limitées dans la mesure du possible.

Prudence : Les valeurs et les hypothèses sont celles qui auront plutôt tendance à sous-estimer les réductions des émissions de gaz à effet de serre.

Cohérence : Les estimations de réductions des émissions sont calculées de la même façon, à l'aide de données, de méthodes, de critères et d'hypothèses qui permettent d'établir des comparaisons utiles et valides.

Sources : Adaptation de la norme ISO 14064-2:2019, Gaz à effet de serre – Partie 2, Organisation internationale de normalisation, et de la Norme de politique et d'action du Protocole des gaz à effet de serre, World Resources Institute, 2014

4.29 Les principes et les normes de comptabilisation des gaz à effet de serre ne requièrent pas l'utilisation d'une méthode de calcul donnée pour estimer les réductions d'émissions attendues d'une mesure d'atténuation, comme le Programme côtier et infracôtier. Toutefois, certains concepts clés devraient être appliqués (voir la pièce 4.3).

Pièce 4.3 – Des concepts importants pour estimer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues d'une mesure d'atténuation

Scénario de référence et sources d'émissions connexes : Cours des événements le plus susceptible de se produire si la mesure d'atténuation n'est pas mise en œuvre, et niveau attendu des émissions de gaz à effet de serre qui en résulte.

Scénario d'atténuation et sources d'émissions connexes : Cours des événements le plus susceptible de se produire si la mesure d'atténuation est mise en œuvre, et niveau attendu des émissions de gaz à effet de serre qui en résulte.

Périmètre de l'évaluation des gaz à effet de serre : Portée de l'évaluation du point de vue de l'éventail des sources et des puits visés par l'évaluation des gaz à effet de serre d'une mesure d'atténuation. Englobe les sources et puits d'émissions importants qui sont touchés directement ou indirectement par le programme.

Réductions additionnelles (additionnalité) : En général, les réductions qui n'auraient pas eu lieu sans mesure d'atténuation.

Sources : Adaptation de la norme ISO 14064-2:2019, Gaz à effet de serre – Partie 2, Organisation internationale de normalisation, et de la Norme de politique et d'action du Protocole des gaz à effet de serre, World Resources Institute, 2014

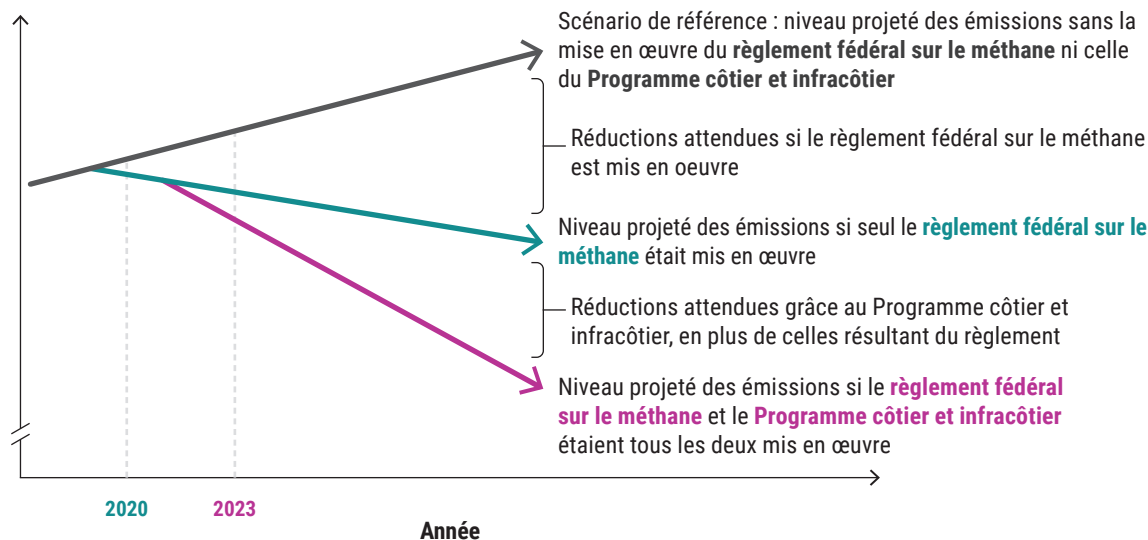
4.30 Enfin, les normes reconnues exigent l'application d'une approche globale pour estimer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre qu'un programme devrait permettre de réaliser pour une future année cible :

- définir un scénario de référence et les projections d'émissions de gaz à effet de serre connexes (c'est-à-dire ce qui est le plus susceptible de se produire sans mesure d'atténuation);
- définir un scénario d'atténuation et les projections d'émissions de gaz à effet de serre connexes (c'est-à-dire ce qui est le plus susceptible de se produire si une mesure d'atténuation est mise en œuvre);
- calculer les réductions pour l'année cible en soustrayant les émissions du scénario d'atténuation de celles du scénario de référence de la même année.

Cette approche donne des résultats fiables (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4 – Une approche normalisée permettrait d’estimer de manière fiable les futures réductions d’émissions de gaz à effet de serre attribuables au règlement fédéral sur le méthane* et au Programme côtier et infracôtier

Niveau des émissions de gaz à effet de serre



* Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont)

Source : D'après la Norme de politique et d'action du Protocole des gaz à effet de serre, World Resources Institute, 2014

Recommandations

4.31 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 4.35, 4.39 et 4.46.

Analyse à l'appui de la constatation

La surestimation des réductions d'émissions attendues du Programme côtier et infracôtier

4.32 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada n'avait pas suivi les principes fondamentaux de comptabilisation des gaz à effet de serre ni aucune norme pour préparer ses estimations des réductions d'émissions attendues. Par conséquent, l'objectif établi par le Ministère pour le Programme côtier et infracôtier, à savoir des réductions d'émissions pouvant atteindre 3,7 Mt éq. CO₂ par année à partir de 2023, constituait une surestimation des réductions et n'était pas fiable.

4.33 Nous avons examiné le processus appliqué par le Ministère pour estimer les réductions d'émissions en fonction des principes et des concepts présentés aux pièces 4.2 et 4.3. Nous avons noté les problèmes suivants :

- **Le processus utilisé pour estimer les réductions attendues manquait de transparence** – Il n'y avait pas de document exhaustif et clair décrivant l'approche, le modèle, les hypothèses, les sources

de données, les incertitudes et les calculs utilisés par le Ministère. De plus, aucune justification ni explication n'avait été consignée en dossier concernant les décisions prises à l'égard de la méthode d'estimation ou l'incidence possible de ces décisions sur les estimations définitives des réductions attendues.

- **Le Ministère n'a défini ni un scénario de référence ni un scénario d'atténuation propres au Programme côtier et infracôtier** — Le Ministère n'a pas établi de projections pour les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre afin d'estimer les réductions pouvant être attendues du Programme en 2023 (année cible) et au-delà (voir le paragraphe 4.30). Le Ministère a plutôt utilisé des scénarios et des projections établis en 2018 dans le cadre du règlement fédéral sur le méthane, lesquels étaient fondés sur des chiffres de 2015 et de 2016, et il a remplacé certaines données par des données plus récentes datant de 2018 et de 2019. Toutefois, le scénario de référence défini en 2018 ne pouvait tenir compte des événements qui sont survenus par la suite, en particulier la pandémie de COVID-19, ni de leur incidence sur la production pétrolière et gazière avant la mise en œuvre du Programme en novembre 2020. C'est donc dire que le Ministère n'a pas établi le scénario le plus vraisemblable ni estimé les niveaux annuels d'émissions pour la période allant de l'année cible, 2023, à 2025 s'appliquant au secteur pétrolier et gazier du Canada. Il n'a pas présenté une estimation de la valeur de référence des émissions pour 2023, qui est l'année cible. Le gouvernement du Canada actualise ses projections nationales d'émissions de gaz à effet de serre tous les ans afin de tenir compte des scénarios les plus probables pour les années à venir.
- **Les estimations étaient fondées sur des données incomplètes et ne tenaient pas compte des effets indirects** — Le Ministère a estimé uniquement les émissions associées à la pièce d'équipement qui devait être remplacée grâce aux contributions du Programme côtier et infracôtier. Le principe de comptabilisation des gaz à effet de serre lié à l'exhaustivité (voir la pièce 4.2) exige pourtant que les estimations de réductions d'émissions englobent toutes les sources importantes directes et indirectes touchées par une mesure d'atténuation. Ce principe est important parce que, si l'amélioration d'une pièce d'équipement entraîne indirectement une hausse notable de la production pétrolière ou gazière, les émissions de gaz à effet de serre qui résultent de cette hausse augmenteraient aussi et la réduction nette des émissions serait moins élevée que ne le laissait prévoir cette amélioration d'équipement. Si l'augmentation de la production pétrolière ou gazière est suffisamment importante, elle pourrait l'emporter sur les effets positifs du Programme.
- **Les estimations ne tenaient pas compte du chevauchement des programmes et étaient inexactes** — Le Ministère n'a pas tenu compte du chevauchement possible du Programme côtier et infracôtier et d'autres mesures politiques du gouvernement visant

les mêmes sources d'émissions, comme le règlement fédéral sur le méthane. Cela est important parce que, sans les contributions du Programme, certaines sociétés auraient pu décider de réduire ou de cesser leurs activités plutôt que de se conformer au règlement fédéral. Ou encore, certaines sociétés auraient pu décider d'améliorer l'équipement au-delà des exigences en prévision du durcissement du règlement fédéral sur le méthane. Le fait de ne pas tenir compte des chevauchements possibles des programmes pourrait influencer sur la quantité des réductions pouvant être attribuées au Programme côtier et infracôtier.

- **Le Ministère n'a pas défini l'additionnalité d'une manière cohérente par rapport aux normes** – Le Ministère a estimé que les réductions additionnelles correspondaient à celles qui pourraient être réalisées si toutes les sociétés pétrolières et gazières ayant reçu du financement investissaient dans un équipement qui excédait les exigences du règlement fédéral sur le méthane. Cette définition ne tenait pas compte de la possibilité que certaines sociétés puissent investir dans un équipement qui dépasse les exigences, même si elles ne bénéficiaient pas du Programme. Par exemple, l'élimination de l'évacuation des gaz permet aux sociétés de capter le méthane qui n'est pas évacué et de le vendre à des fins lucratives.
- **Les estimations n'étaient pas prudentes** – L'estimation d'une réduction de 3,7 Mt éq. CO₂ des émissions établie par le Ministère était fondée sur le meilleur scénario possible, établi selon l'hypothèse que la totalité des fonds de 675 millions de dollars serait allouée à presque toutes les 610 sociétés canadiennes admissibles. Elle supposait aussi que les sociétés utiliseraient les fonds obtenus pour acheter et installer de l'équipement dépassant les exigences du règlement fédéral sur le méthane. Le Ministère a admis que ce scénario serait très difficile à concrétiser. De plus, il a tenu pour acquis que les sociétés n'investiraient pas dans un équipement excédant les exigences réglementaires si elles ne bénéficiaient pas du Programme. Ces hypothèses ne cadraient pas avec le principe de prudence.

4.34 Selon le Programme côtier et infracôtier, les sociétés qui choisissaient de recevoir une contribution remboursable pouvaient demander des **crédits compensatoires** pour les réductions atteintes à un organisme de certification agréé ou dans le cadre d'un protocole ou d'un programme compensatoire. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas analysé l'additionnalité de tels crédits

Crédit compensatoire – Instrument transférable, certifié par les gouvernements ou des organismes de certification indépendants, qui représente une réduction d'émissions d'une tonne métrique de dioxyde de carbone ou d'une quantité équivalente d'autres gaz à effet de serre. Une société qui achète un crédit compensatoire peut l'utiliser pour comptabiliser la réduction sous-jacente dans ses propres objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

Source : Securing Climate Benefit : A Guide to Using Carbon Offsets, Stockholm Environment Institute et Greenhouse Gas Management Institute

compensatoires ni la façon dont ils pouvaient influencer sur les émissions de gaz à effet de serre du Canada après 2023. Comme aucune analyse sur « l'additionnalité » des crédits compensatoires que les sociétés pouvaient obtenir n'avait été effectuée, il était impossible de déterminer si le Programme, de par sa conception, permettrait de réaliser des réductions d'émissions plus considérables que s'il n'avait pas été mis en œuvre. Étant donné qu'une société ou une organisation pourrait utiliser les crédits compensatoires achetés pour produire plus d'émissions qu'elle ne l'aurait fait sinon, cette situation présentait le risque que l'octroi de crédits compensatoires fasse, au bout du compte, augmenter les émissions du Canada.

4.35 **Recommandation** – Pour aider le Canada à atteindre ses cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait, lorsqu'il élabore une politique, un programme ou une mesure visant la diminution des émissions, s'assurer que ses estimations de réductions attendues sont fiables. Par conséquent, ces estimations devraient être préparées selon les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre et les exigences de la norme sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) définie par l'Organisation internationale de normalisation ou celles d'une autre norme ou d'un autre protocole fondé sur la série ISO 14064. Le Ministère devrait faire ce qui suit :

- inclure, lors de l'évaluation de l'incidence d'un programme sur les gaz à effet de serre, l'ensemble des sources et puits importants qui sont directement ou indirectement touchés par le programme, et divulguer et justifier toute exception. Cela permet de garantir que l'estimation des réductions d'émissions est exhaustive et exacte;
- définir des scénarios de référence et d'atténuation des émissions à jour pour la période de mise en œuvre. Le Ministère devrait notamment s'assurer que les scénarios de référence et d'atténuation représentent le cours des événements le plus susceptible de se produire, avec et sans la mise en œuvre du programme concerné. Cette approche garantit que la différence entre les émissions du scénario d'atténuation et celles du scénario de référence représente la réduction attribuable au programme;
- analyser l'additionnalité, notamment l'incidence des crédits compensatoires, pour confirmer que les réductions d'émissions estimées s'ajoutent à celles qui seraient atteintes sans le programme;
- documenter son approche, ses hypothèses et ses méthodes, y compris le ou les modèles utilisés, les sources de données, les incertitudes et les calculs, et divulguer et justifier tout écart par rapport à la norme ISO 14064-2 ou à toute autre norme retenue qui s'en inspire.

Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada reconnaît l'importance de respecter les pratiques exemplaires internationales, notamment les principes de déclaration et de comptabilisation des gaz à effet de serre du World Resources Institute et la norme ISO 14064-2 intitulée *Spécifications et lignes directrices*, au niveau des projets, pour la quantification, la surveillance et la rédaction de rapports sur les réductions d'émissions ou les accroissements de suppressions des gaz à effet de serre, non seulement pour définir la qualité de la conception du programme, mais aussi pour être en mesure de permettre la comparaison des résultats avec ceux de programmes de conception semblable.

L'établissement des conditions limites appropriées est essentiel à la conception du programme et à tous les autres éléments de conception. Cependant, bien que les conditions limites fondées sur la source permettent de mieux concevoir certains programmes, comme le Fonds sur la réduction des émissions et le Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont), d'autres sont appropriés pour les conditions fondées sur l'installation ou sur le projet. Le Ministère reconnaît également l'importance d'évaluer les conditions limites telles qu'elles sont définies dans le cadre du programme, afin de rendre crédibles la comparaison et l'évaluation.

Le Ministère :

- appliquera les conditions limites d'évaluation qu'il juge appropriées (fondées sur la source ou l'installation) à la conception et à la mise en œuvre des programmes futurs, en fonction des besoins décisionnels du projet;
- respectera la norme ISO 14064-2 et les lignes directrices sur les bonnes pratiques, le cas échéant, en tenant compte des recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable applicables aux conditions limites retenues pour la conception et la mise en œuvre de programmes futurs qui comprennent un volet de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Une cible de réduction d'émissions erronée pour le Programme côtier et infracôtier

4.36 Ressources naturelles Canada a fait une erreur lorsqu'il a établi la cible pour le Programme côtier et infracôtier. Il devait fixer une cible officielle pour le Programme en estimant les réductions d'émissions que ce programme pouvait entraîner. Telle que présentée, cette cible indiquait que le secteur pétrolier et gazier côtier et infracôtier devait réduire ses émissions annuelles de 5,1 à 8,8 Mt éq. CO₂ d'ici le 31 mars 2023, par rapport à une valeur de référence de 172,6 Mt éq. CO₂ en 2018. Cette valeur de référence était aussi mentionnée dans le **Rapport d'inventaire**

national des émissions de gaz à effet de serre du Canada publié en avril 2020. Pour atteindre cette cible, le secteur pétrolier et gazier côtier et infracôtier devrait réduire le total de ses émissions à un niveau compris entre 167,5 et 163,8 Mt éq. CO₂ en 2023. Toutefois, le Ministère n'a pas utilisé dans ses calculs la quantité d'émissions rejetées en 2018 par le secteur pétrolier et gazier, à savoir 172,6 Mt éq. CO₂, à titre de valeur de référence pour 2023, afin d'estimer les réductions possibles grâce au Programme (voir la 2^e puce du paragraphe 4.33). Par conséquent, il était erroné de présenter la cible du Ministère par rapport à cette valeur.

4.37 La plus basse réduction d'émissions attendue (jusqu'à 5,1 Mt éq. CO₂) représentait celle que les sociétés pouvaient réaliser si elles se contentaient de respecter les exigences du règlement fédéral sur le méthane qui entrera en vigueur en 2023, ou les équivalents provinciaux de ce règlement. Or, il est erroné de prétendre que le programme donnera lieu à une réduction de 5,1 Mt éq. CO₂, puisque le gouvernement a déjà tenu compte de cette réduction attendue dans le résumé de l'étude d'impact du règlement fédéral sur le méthane, publié en 2018. La plus haute réduction attendue du programme (jusqu'à 8,8 Mt éq. CO₂) représentait celle que les sociétés pouvaient réaliser si elles dépassaient les exigences du règlement fédéral sur le méthane qui entrera en vigueur en 2023, ou celles des équivalents provinciaux de ce règlement.

4.38 Par conséquent, seule la différence entre la réduction la plus haute et la réduction la plus basse – à savoir 8,8 moins 5,1 Mt éq. CO₂, ce qui équivaut à un maximum de 3,7 Mt éq. CO₂ de réductions additionnelles – devrait être attribuée au Programme lui-même, si des réductions de cette ampleur se réalisent. Nous avons constaté qu'après avoir déduit les réductions attendues attribuables au respect du règlement fédéral sur le méthane, la cible de réduction des émissions établie par le Ministère pour le Programme côtier et infracôtier se situait entre 0 (le pire scénario possible) et 3,7 Mt éq. CO₂ (le meilleur scénario possible). Le Ministère a admis qu'il serait très difficile d'atteindre la cible du scénario le plus optimiste.

4.39 **Recommandation** – Lorsque Ressources naturelles Canada présente une cible de réductions des émissions de gaz à effet de serre attendues d'un programme au cours d'une année cible future, le Ministère ne devrait indiquer que les réductions additionnelles qu'il prévoit atteindre au cours de l'année cible par rapport au niveau d'émissions du scénario de référence projeté pour la même année.

Rapport d'inventaire national – Rapport annuel que chaque signataire de l'Accord de Paris doit présenter pour décrire en détail les émissions et les absorptions anthropiques de gaz à effet de serre dans sa zone de compétence.

Réponse du Ministère – Recommandation acceptée en partie.

Ressources naturelles Canada a suivi et respecté le Guide du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour l'établissement d'indicateurs de rendement et de données de référence, au besoin, pour les nouveaux programmes. Étant donné que le Programme côtier et infracôtier était nouveau et ne concordait pas avec la programmation existante, il n'existait aucune donnée de référence, ce qui donne donc une valeur de référence nulle.

L'indicateur à moyen terme du Programme côtier et infracôtier correspond aux réductions des gaz à effet de serre découlant des projets financés par le Fonds de réduction des émissions. Afin d'éviter de comptabiliser des réductions qui pourraient survenir avant ou en même temps que la mise en œuvre des projets financés par le Fonds de réduction des émissions, l'indicateur a été établi de façon à attribuer des résultats aux projets achevés grâce au financement du Fonds. La méthodologie utilisée pour rendre compte de l'indicateur de rendement exigera que le Ministère agrège toutes les réductions découlant des projets financés par le Fonds de réduction des émissions pour déclarer un total de réductions attribuables à tous ces projets financés, avec l'objectif de réduire un total de 5,1 à 8,8 mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂) à partir des projets financés par le Fonds de réduction des émissions.

Ressources naturelles Canada reconnaît avoir communiqué par erreur une valeur de référence, qui aurait dû être établie à zéro. Il est important d'ajuster la valeur de référence, car elle permettra de procéder à une évaluation du Programme côtier et infracôtier une fois celui-ci terminé, afin de valider l'exactitude des estimations du Ministère dans l'établissement des cibles de réduction.

Le Ministère :

- ajustera la valeur de référence, en la faisant passer de 172,6 Mt éq. CO₂ (données du Rapport d'inventaire national de 2018) à 0 Mt éq. CO₂ (nouveau programme);
- ajustera la méthodologie de calcul de la valeur de référence qui se rapporte au Rapport d'inventaire national;
- tiendra compte des recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable, le cas échéant, en ce qui concerne les conditions limites retenues dans le cadre de la sélection des valeurs de référence des programmes futurs qui comprennent un volet de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

4.40 **A propos de la réponse du Ministère** – À notre avis, la réponse ne porte pas sur notre recommandation, à savoir que le Ministère devrait indiquer les réductions annuelles additionnelles qu'il prévoit grâce au Programme au cours d'une année cible, par rapport au niveau d'émissions du scénario de référence projeté pour cette même année.

Un manque d'indicateurs de rendement à l'égard du Programme côtier et infracôtier

4.41 Ressources naturelles Canada a indiqué que l'une des raisons d'être du Programme côtier et infracôtier était d'aider à préserver des emplois dans le secteur pétrolier et gazier. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas inclus cet aspect dans la conception du Programme. Par exemple, le maintien des emplois ne fait pas partie des critères d'admissibilité ou d'évaluation pour l'octroi d'un financement. Le Ministère n'avait pas non plus inclus le maintien ou la création d'emplois au sein du secteur pétrolier et gazier dans les indicateurs de rendement du Programme. Il avait plutôt prévu d'inclure cette information dans les exigences en matière de rapports énoncées dans les ententes de contribution.

4.42 Nous avons constaté que le Ministère avait effectué une **analyse comparative entre les sexes plus (ACS+)** pour le Programme côtier et infracôtier. Dans le cadre de sa collecte de données sur l'ACS+ et de son plan de rapport, le Ministère avait prévu trois indicateurs, mais ceux-ci n'étaient pas liés aux résultats attendus de l'ACS+ ou aux indicateurs de rendement propres aux résultats pour le Programme côtier et infracôtier. Par exemple, un des indicateurs proposés par le Ministère visait à mesurer le pourcentage des sociétés subventionnées ayant communiqué volontairement des données supplémentaires sur la diversité de la main-d'œuvre. Le Ministère comptait utiliser cette information pour améliorer les connaissances sur la diversité au sein de l'effectif dans le secteur pétrolier et gazier.

4.43 Ressources naturelles Canada prévoyait aussi de recueillir des données sur les projets financés pour chaque région. Le Ministère a indiqué que ces données contribueraient à guider une future analyse visant à déterminer si des améliorations aux résultats environnementaux du Programme avaient des effets positifs sur l'ACS+.

4.44 De plus, le Plan ministériel de 2021-2022 de Ressources naturelles Canada indiquait que le Fonds de réduction des émissions appuyait la réalisation de l'objectif de développement durable des Nations Unies « Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques » (objectif 13). Nous avons toutefois constaté que le plan ne précisait pas si le Ministère comptait surveiller la cible et l'indicateur liés à cet objectif à l'échelle du Programme, et présenter des rapports à ce sujet. Nous avons noté que le Ministère avait aussi manqué une

Analyse comparative entre les sexes plus – Processus analytique qui fournit une méthode rigoureuse pour évaluer les inégalités systémiques, et moyen de déterminer comment différents groupes de femmes, d'hommes et de personnes de diverses identités de genre peuvent vivre les politiques, programmes et initiatives. Le « plus » reconnaît que l'analyse ne se limite pas aux différences biologiques (sexe) et socioculturelles (genre) et examine de nombreux autres facteurs identitaires, comme la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge ainsi que les handicaps de nature physique ou mentale.

Source : Adaptation de la définition donnée par Femmes et Égalité des genres Canada

occasion de mentionner le Programme dans sa stratégie ministérielle de développement durable 2020 à 2023 (mise à jour pendant l'exercice 2021-2022).

4.45 Le Ministère a noté que le Fonds de réduction des émissions pouvait contribuer à la réalisation de l'objectif de développement durable des Nations Unies « Industrie, innovation et infrastructure » (objectif 9). En réponse à une de nos questions, le Ministère a souligné le lien entre le Fonds et la cible 9.4, qui concerne la modernisation de l'infrastructure et l'adaptation des industries afin de les rendre durables. Nous avons toutefois constaté que son plan ministériel de 2021-2022 et sa stratégie ministérielle de développement durable 2020 à 2023 (mise à jour pendant l'exercice 2021-2022) ne faisaient pas mention de cette cible. Il était donc difficile de savoir comment le Ministère évaluerait la contribution du Programme côtier et infracôtier à la cible 9.4 associée à cet objectif de développement durable.

4.46 **Recommandation** – Ressources naturelles Canada devrait expliquer comment un programme apportera les avantages annoncés et atteindra les objectifs sous-jacents en utilisant des indicateurs de rendement ou des indicateurs de résultats propres aux objectifs du programme. Le Ministère devrait évaluer et surveiller les progrès réalisés par rapport aux objectifs établis à l'aide d'indicateurs de rendement ou de résultats pertinents. Par exemple, pour la troisième période d'inscription au Programme côtier et infracôtier, le Ministère devrait adopter cette approche pour évaluer les avantages prévus, comme l'aide fournie aux sociétés pétrolières et gazières pour le maintien d'emplois, l'accroissement de la compétitivité mondiale et la contribution à certains objectifs de développement durable des Nations Unies (objectifs 9 et 13) de même qu'à l'analyse entre les sexes plus (ACS+).

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada établit les exigences de mesure du rendement pour tous les programmes afin d'appuyer la collecte de données et la production de rapports sur les résultats ministériels qui satisfont aux objectifs des programmes à court, à moyen et à long terme. Bien que l'utilisation du Cadre ministériel des résultats et des renseignements sur le répertoire des programmes soit une pratique exemplaire lorsque les indicateurs, les objectifs et l'architecture sont pertinents, certains programmes peuvent nécessiter des indicateurs de rendement personnalisés pour mesurer les résultats tangibles d'un programme unique. Par exemple, le volet Recherche, développement et déploiement du Fonds de réduction des émissions s'est aligné sur la structure du Cadre ministériel des résultats en tant que secteur d'activité existant au sein du Ministère et s'accorde avec un répertoire de programmes existant avec des résultats, des indicateurs, des cibles et des valeurs de référence communs. Toutefois, le format et le modèle de prestation uniques du Programme côtier et infracôtier exigeaient des indicateurs personnalisés propres uniquement aux activités de déploiement côtières et infracôtières,*

en tant que nouvelles fonctions de ses secteurs d'activité standard. Ces indicateurs personnalisés permettent au Ministère de suivre et de mesurer les résultats réels des projets financés par le Fonds de réduction des émissions à court, moyen et long terme, en fonction des objectifs et des résultats établis par le gouvernement.

Le Ministère fournira des rapports annuels et périodiques sur les réductions des émissions de gaz à effet de serre et les emplois (directs et indirects) des projets financés par le Fonds de réduction des émissions, lorsque de nouveaux renseignements deviennent disponibles.

Financement de projets en vue de réaliser les réductions d'émissions attendues du Programme côtier et infracôtier

Contexte

4.47 Les sociétés pétrolières et gazières des sous-secteurs en amont et intermédiaires étaient admissibles à présenter une demande au titre du Programme côtier et infracôtier. Elles devaient proposer des projets destinés à réduire ou à éliminer l'évacuation intentionnelle de méthane et d'autres gaz à effet de serre. Ce critère visait à permettre aux sociétés de respecter ou d'excéder les exigences du deuxième volet du règlement fédéral sur le méthane, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

4.48 Le deuxième volet du règlement fédéral sur le méthane limite l'évacuation générale des gaz de production provenant d'installations pétrolières et gazières et l'évacuation des gaz des appareils pneumatiques. Il établit également des normes de rendement exigeant que les sociétés adoptent une nouvelle technologie, mettent à niveau leur équipement actuel ou adaptent leurs modes opératoires. Les sociétés peuvent remplacer la pièce à l'origine de l'évacuation par une autre pièce qui génère un volume d'émissions conforme à la limite permise ou qui élimine l'évacuation et excède ainsi les exigences.

4.49 Dans le cadre du Programme côtier et infracôtier, les sociétés qui visaient uniquement à satisfaire aux exigences du deuxième volet du règlement n'étaient admissibles qu'à des prêts remboursables sans intérêt. Celles qui proposaient des projets excédant les exigences pouvaient obtenir des prêts sans intérêt en partie remboursables et des subventions en partie non remboursables. Par ces mesures, Ressources naturelles Canada cherchait à inciter les sociétés à effectuer des réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre plus importantes que si elles avaient uniquement respecté les exigences du règlement fédéral qui entreront en vigueur en 2023.

4.50 Chaque société pouvait présenter une proposition comportant plusieurs projets au cours de chacune des trois périodes d'inscription se déroulant aux dates suivantes :

- du 27 octobre au 30 novembre 2020;
- du 18 janvier au 6 avril 2021;
- du 6 août 2021 au 7 janvier 2022.

4.51 Nous avons passé en revue les ententes de contribution conclues avec les sociétés ayant obtenu du financement pour des projets présentés lors de la première période d'inscription. Sur les 17 sociétés admissibles, 2 avaient retiré leur candidature et 15 avaient obtenu un financement. Les fonds reçus par ces 15 sociétés ont servi à financer un total de 40 projets. Les ententes de contribution découlant de la deuxième et de la troisième période d'inscription n'étaient pas en vigueur au moment de notre audit et n'étaient donc pas accessibles aux fins d'examen.

Ressources naturelles Canada a évalué la viabilité financière des sociétés et a ajouté des procédures de contrôle et de surveillance des risques pour l'ensemble des sociétés

Ce que nous avons constaté

4.52 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada avait évalué avec toute la diligence voulue la viabilité financière et la capacité de remboursement des sociétés qui avaient présenté des demandes de financement au titre du Programme côtier et infracôtier. Nous avons également constaté que les ententes de contribution définitives prévoyaient des procédures de contrôle et de surveillance des risques pour atténuer le risque de défaut de paiement et aider à garantir l'achèvement des projets.

4.53 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- l'évaluation financière rigoureuse des sociétés;
- l'ajout de procédures de contrôle et de surveillance des risques.

Importance de cette constatation

4.54 Cette constatation est importante parce qu'une évaluation, une atténuation et une surveillance rigoureuses des risques contribuent à garantir que les sociétés sont en mesure de rembourser les prêts et aident ainsi à réduire au minimum les pertes de fonds publics.

Recommandation

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

Analyse à l'appui de la constatation

L'évaluation financière rigoureuse des sociétés

4.56 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada avait établi un cadre d'évaluation financière rigoureux pour examiner les propositions présentées dans le cadre du Programme côtier et infracôtier. Le Ministère pouvait ainsi déterminer si chacune des sociétés présentant une proposition était financièrement viable et en mesure de rembourser un prêt accordé en vertu d'une entente de contribution. Le Ministère avait retenu les services de comptables externes afin de l'aider à concevoir le cadre et à valider les critères choisis pour l'évaluation de la viabilité financière.

4.57 Nous avons également constaté que le Ministère avait mis en œuvre son cadre d'évaluation de manière uniforme et rigoureuse pour toutes les propositions présentées. Sur les 17 sociétés admissibles ayant soumis une proposition de projets au cours de la première période d'inscription, 2 avaient retiré leur candidature. Le Ministère a évalué que 5 des 15 sociétés restantes présentaient un risque élevé de non-viabilité financière, 4, un risque moyen, et 6, un risque faible.

L'ajout de procédures de contrôle et de surveillance des risques

4.58 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada n'avait rejeté aucune proposition en raison d'un risque élevé de non-viabilité financière de la société. Le Ministère avait en effet adopté une stratégie d'atténuation des risques selon laquelle d'éventuelles pertes étaient anticipées et prises en compte. Par exemple, il avait prévu un taux de défaut de 25 % sur les contributions remboursables du Programme côtier et infracôtier. En cas de défaut, le Ministère comptait prendre des mesures conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. De cette façon, il acceptait le risque que des sociétés n'effectuent pas les remboursements pour cause d'insolvabilité.

4.59 Nous avons constaté que le Ministère avait suivi la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor en ajoutant un contrôle d'atténuation des risques et des procédures de surveillance des projets financés par le Programme côtier et infracôtier. Pour atténuer les risques de perte découlant des défauts de remboursement, toutes les ententes de contribution conclues dans le cadre du Programme comprenaient une clause précisant que 10 % des fonds accordés seraient retenus. La moitié de la retenue devait être versée lorsque le Ministère obtenait la confirmation de l'achèvement d'un projet et l'autre moitié, lorsqu'il

validait les réductions d'émissions réalisées au cours de l'année suivant l'achèvement du projet. Ce contrôle financier visait aussi à favoriser l'atteinte des résultats des projets.

4.60 Les responsables de Ressources naturelles Canada ont fait observer que le Ministère avait exigé une retenue de garantie de 10 % dans le cadre de toutes les ententes de contribution et qu'il n'avait pas augmenté le pourcentage pour les sociétés présentant un risque élevé. De leur avis, il n'aurait pas été logique d'imposer des contrôles plus stricts à ces sociétés, car celles-ci subissaient déjà les répercussions de la baisse des prix du pétrole en 2020, auxquelles s'ajoutaient les incidences de la pandémie de COVID-19. En outre, les responsables ont souligné que le Programme côtier et infracôtier avait pour buts de fournir un soutien financier aux sociétés pétrolières et gazières en difficulté et de les aider à se conformer au règlement fédéral sur le méthane ou à son équivalent provincial. Dans un tel contexte, les responsables du Ministère estimaient que l'imposition de contrôles supplémentaires serait contre-productive.

4.61 Nous avons également constaté que le Ministère avait prévu des procédures de surveillance des risques dans le cadre de chaque entente de contribution. Ces procédures nécessitaient la production des documents suivants :

- des rapports d'étape annuels résumant les activités de projets menées pendant la période de mise en œuvre;
- un rapport narratif définitif décrivant comment les objectifs des projets avaient été atteints pour vérifier que les fonds avaient été utilisés aux fins prévues;
- des rapports annuels sur les résultats après l'achèvement des projets pour fournir de l'information sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre réalisées grâce aux projets et sur les principaux indicateurs de rendement;
- des états financiers audités pendant et après la mise en œuvre des projets.

4.62 Pour les sociétés considérées comme présentant un haut risque financier, des procédures de surveillance supplémentaires étaient nécessaires; il s'agissait par exemple de la tenue d'appels mensuels avec les responsables des sociétés et du Ministère ou de la production de rapports semestriels plutôt qu'annuels. Cette démarche était conforme à la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et au cadre d'évaluation du Ministère.

Les résultats attendus par Ressources naturelles Canada en matière de réduction des émissions pour le premier groupe de projets n'étaient pas fiables

Ce que nous avons constaté

4.63 Nous avons constaté que les attentes établies par Ressources naturelles Canada pour les 40 projets financés dans le cadre de la première période d'inscription au Programme côtier et infracôtier avaient été surestimées. Le Ministère s'attendait à ce que ces projets permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 3,1 Mt éq. CO₂ au cours de la première année suivant leur mise en œuvre. Nous avons constaté que ce résultat attendu était surestimé et qu'il n'était pas fiable puisque le Ministère n'avait pas exigé que les sociétés fassent preuve de prudence dans leurs estimations des réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Nous avons noté que pour 27 projets, les fonds que les sociétés avaient reçus entraîneraient ou appuieraient une croissance de la production de pétrole et de gaz. Les estimations de réductions d'émissions que ces sociétés ont présentées ne tenaient pas compte des augmentations possibles de la production ni des émissions connexes. Pour ces 27 projets financés dans le cadre du Programme côtier et infracôtier, les augmentations de la production auraient amoindri, voire surpassé, les réductions d'émissions induites par les projets.

4.64 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- la surestimation des résultats attendus des projets.

Importance de cette constatation

4.65 Cette constatation est importante parce qu'une surestimation des résultats du premier groupe de projets donne une évaluation inexacte des progrès réalisés dans le cadre du Programme côtier et infracôtier, ce qui compromet l'atteinte de la cible établie. De façon plus générale, si les programmes de financement des réductions d'émissions de gaz à effet de serre surestiment les résultats attendus, les fonds accordés pourraient entraîner des réductions plus faibles que prévu et même une augmentation des émissions. Cela constituerait donc une utilisation inefficace de l'argent des contribuables et pourrait diminuer les chances qu'a le Canada de respecter ses engagements liés aux changements climatiques.

Contexte

4.66 La première période d'inscription au Programme côtier et infracôtier a pris fin le 30 novembre 2020. En avril 2021, Ressources naturelles Canada a annoncé qu'il avait financé 40 projets présentés par 15 sociétés, pour une valeur totale de 71,5 millions de dollars, et que

ces projets devaient permettre de réaliser des réductions d'émissions de gaz à effet de serre de 3,1 Mt éq. CO₂ au cours de la première année suivant leur mise en œuvre.

4.67 Les mesures d'atténuation, notamment les projets financés par le Programme côtier et infracôtier, sont assujetties aux principes fondamentaux de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre, à d'importants concepts et à une méthode générale d'estimation des réductions d'émissions de gaz à effet de serre (voir les pièces 4.2 et 4.3 ainsi que le paragraphe 4.30). Au moment de regrouper les estimations de réductions des émissions de gaz à effet de serre attendues des différents projets, il est essentiel que les estimations de chaque projet aient été préparées à partir de données, de méthodes, de critères et d'hypothèses comparables.

Recommandation

4.68 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 4.76.

Analyse à l'appui de la constatation

La surestimation des résultats attendus des projets

4.69 Nous avons constaté plusieurs lacunes dans l'estimation de Ressources naturelles Canada selon laquelle les 40 premiers projets financés dans le cadre du Programme côtier et infracôtier permettraient une réduction totale des émissions de gaz à effet de serre annuelles de 3,1 Mt éq. CO₂ un an après la mise en œuvre des projets.

4.70 Les lignes directrices du programme n'exigeaient pas que les sociétés produisent leurs estimations de réduction des émissions selon les principes fondamentaux de comptabilisation des gaz à effet de serre ou une approche commune basée sur ces principes. Préparer les estimations de cette façon aurait permis de garantir leur uniformité (et, par le fait même, leur comparabilité) ainsi que leur additionnalité (c'est-à-dire que les réductions étaient attribuables au financement lui-même et n'auraient pas été possibles autrement). Ressources naturelles Canada a reconnu que les lignes directrices du Programme côtier et infracôtier n'obligeaient pas les sociétés à respecter le critère d'additionnalité.

4.71 Le Ministère n'exigeait pas non plus que les présentations suivent le principe d'exhaustivité. Il demandait plutôt aux sociétés de décrire la façon dont elles estimaient les émissions de référence issues de sources d'évacuation avant la réalisation du projet. C'est donc dire que l'évaluation de l'incidence de chaque projet sur les émissions de gaz à effet de serre était limitée aux répercussions directes et immédiates. Le Ministère n'exigeait pas d'une société qu'elle évalue les émissions qui pourraient être touchées indirectement par le projet

proposé, dans le but de déterminer leur importance et leur incidence possible sur les réductions d'émissions. À notre avis, les estimations de réductions d'émissions attendues des 40 projets de la première période d'inscription au Programme côtier et infracôtier n'ont pas tenu compte de manière appropriée des répercussions que ces projets auraient sur les gaz à effet de serre.

4.72 Nous avons constaté que, dans le cas de 27 des 40 projets, les sociétés avaient indiqué dans leur présentation que la nouvelle infrastructure qu'elles construiraient avec les fonds du Programme côtier et infracôtier pour mettre fin à l'évacuation des gaz permettrait des augmentations actuelles et futures de production. Les présentations de 8 projets contenaient des énoncés directs sur les augmentations de production, y compris des projets assortis de données précises sur le nombre de nouveaux puits et comportant des estimations de l'augmentation des volumes de production. Les présentations de 19 projets contenaient des énoncés indirects indiquant que le projet était conçu pour tenir compte de l'augmentation de la production pétrolière et gazière à venir. Ainsi, une société a indiqué que, grâce aux fonds fournis par le Programme, elle creuserait de nouveaux puits et rouvrirait des puits existants, ce qui lui permettrait d'augmenter considérablement sa production pétrolière et gazière. C'est donc dire que le financement permettant à la société d'augmenter sa production mènerait aussi à une hausse des émissions de gaz à effet de serre. Une autre société a indiqué que son projet d'élimination complète de l'évacuation des gaz permettrait une expansion future. Le Ministère s'est fondé sur les hausses de production prévues pour justifier la quantité de méthane évacué que ces projets permettraient d'éviter. Toutefois, il n'a pas tenu compte des émissions résultant des augmentations de production attendues dans le cadre des projets, puisque celles-ci ne concernaient pas les sources individuelles d'évacuation retenues par le Ministère et dépassaient la portée de l'évaluation des gaz à effet de serre effectuée par le Ministère.

4.73 Conformément aux normes et aux principes de comptabilisation des gaz à effet de serre, les hausses de production auraient dû être considérées dans l'évaluation des émissions de ces projets. S'il n'était pas possible de tenir compte de ces émissions, le Ministère aurait dû, à tout le moins, indiquer que les projets pouvaient faire augmenter les émissions. Si les hausses de production et d'émissions connexes avaient été prises en compte, elles auraient amoindri, voire surpassé, les réductions d'émissions attendues des projets. Les réductions annuelles attendues des projets de la première période d'inscription, de l'ordre de 3,1 Mt éq. CO₂ selon Ressources naturelles Canada, étaient surestimées puisque l'incidence de chaque projet sur les niveaux de production de pétrole et de gaz n'avait pas été pleinement prise en compte.

4.74 Par ailleurs, il y a eu une autre indication que les réductions annuelles de 3,1 Mt éq. CO₂ pour les 40 projets financés étaient surestimées. En effet, selon le Ministère, le Programme côtier et infracôtier atteindrait presque sa cible de réduction la plus optimiste de 3,7 Mt éq. CO₂ (voir le paragraphe 4.33, dernière puce) si seulement 15 des 610 sociétés canadiennes admissibles participaient au programme en mettant en œuvre un total de 40 projets pour une somme de 71,5 millions de dollars.

4.75 Enfin, pour l'ensemble des 40 projets, le Ministère n'a pas exigé qu'une même période soit retenue pour mesurer les émissions de référence et que cette même période serve à estimer les émissions dans le cadre du projet. Par conséquent, les 40 estimations de réductions attendues visaient des dates et des périodes différentes. Compte tenu de cette incohérence, il n'était pas approprié d'additionner les estimations de réductions d'émissions des projets pris individuellement. Nous avons constaté que, comme le Ministère n'avait pas suivi les normes et les principes établis, les réductions d'émissions totales de 3,1 Mt éq. CO₂ pour l'année après la mise en œuvre de chaque projet n'étaient pas fiables.

4.76 **Recommandation** — Pour aider le Canada à atteindre ses cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait s'assurer que les projets de réduction des émissions qu'il finance soient assortis d'estimations de réductions attendues jugées fiables. Par conséquent, le Ministère devrait demander que les estimations présentées cadrent avec les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre et les exigences de la norme sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) définie par l'Organisation internationale de normalisation ou avec celles d'une autre norme ou d'un autre protocole qui s'en inspire. Au moment d'examiner ou de valider ces estimations, le Ministère devrait s'assurer que chaque demandeur retenu :

- a inclus, dans la portée de son évaluation des gaz à effet de serre, l'ensemble des sources et puits importants touchés directement et indirectement par le projet et a divulgué et justifié toute exception. Cela permet de garantir que l'estimation des réductions d'émissions est exhaustive et exacte;
- a établi un scénario des émissions de référence et un scénario des émissions du projet (projections) à jour pour la période de mise en œuvre du projet. Cela permet de garantir que le scénario de référence représente le cours des événements le plus susceptible de se produire si le projet n'est pas mis en œuvre et que le scénario du projet représente le cours des événements le plus susceptible de se produire si le projet est mis en œuvre. Enfin, cette approche fait en sorte que la différence entre les émissions associées aux deux scénarios donne une représentation exacte des réductions attribuables au projet;

- a analysé l'additionnalité, y compris l'incidence des crédits compensatoires, pour confirmer que les réductions d'émissions estimées s'ajoutent à celles qui seraient réalisées si le projet n'était pas mis en œuvre;
- a documenté son approche, ses hypothèses et ses méthodes, y compris le ou les modèles utilisés, les sources de données, les incertitudes et les calculs, et a divulgué et justifié tout écart par rapport à la norme ISO 14064-2 ou à toute autre norme choisie qui s'en inspire.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée en partie.*

Ressources naturelles Canada convient qu'il existe certains types de programmes dans le cadre desquels il serait approprié que les candidats préparent leurs propres estimations des réductions d'émissions prévues de leurs projets, et que les candidats devraient fournir les renseignements complets et exacts dont le Ministère a besoin pour effectuer une évaluation rigoureuse des réductions prévues.

Dans le cas du Fonds de réduction des émissions, le programme a décidé à l'avance quelles activités fondées sur la source avaient droit au financement. Il a également été décidé d'exiger que les candidats fournissent plutôt au programme des estimations de coûts de classe 3, une évaluation de référence certifiée technique et une analyse chimique précise et détaillée des gaz évacués afin d'avoir droit au financement. Le programme a ensuite utilisé ces renseignements pour calculer les réductions d'émissions des projets proposés. Cette décision visait à réduire la charge de travail des candidats (dont la plupart sont des petites et moyennes entreprises) et à garantir l'uniformité entre les entreprises, en réduisant le niveau d'incertitude lié aux réductions d'émissions découlant du programme.

Le Ministère convient également qu'il faut établir des estimations fiables des réductions d'émissions prévues pour en assurer l'exactitude, et que les estimations devraient être définies conformément aux principes de la norme de l'Organisation internationale de normalisation sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) ou d'autres normes acceptables (p. ex. le GHG Protocol for Project Accounting du World Resources Institute).

Étant donné qu'il s'agissait d'un programme axé sur le méthane, le Ministère a appliqué une limite fondée sur les sources d'émissions pour évaluer les réductions des émissions de gaz à effet de serre, et a uniquement tenu compte des sources et des puits directement ou indirectement liés à l'abaissement ou à l'élimination de l'évacuation intentionnelle de méthane associé aux projets du Fonds de réduction des émissions. L'approche fondée sur la source appliquée par le Ministère est conforme à l'approche d'Environnement et Changement climatique Canada visant à estimer les réductions de gaz à effet de serre provenant de sources ciblées par le Règlement sur la réduction des rejets de

méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont). Cette approche est conforme aux lignes directrices et aux principes de l'ISO et du World Resources Institute.

Le Ministère exigera des candidats des renseignements pertinents et complets conformes aux objectifs du programme et envisagera d'appliquer les recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable, le cas échéant.

Ressources naturelles Canada ne s'est pas assuré que les projets financés assurent une optimisation des ressources

Ce que nous avons constaté

4.77 Nous avons constaté qu'au moment d'examiner les propositions présentées dans le cadre du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions, Ressources naturelles Canada n'avait pas pleinement évalué la question de l'optimisation des ressources. Même si le Ministère avait vérifié la pertinence du projet proposé par une société, il n'en avait pas pleinement évalué le rendement. Le Ministère avait prévu d'évaluer le caractère économiquement abordable d'un projet par rapport à celui d'autres projets, mais il n'a pas effectué cette évaluation en raison du nombre moins élevé que prévu de demandes présentées pendant la première période d'inscription et de la nécessité de mettre rapidement en œuvre des mesures de relance économique liées à la COVID-19. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas déterminé le financement minimal dont le projet aurait besoin pour atteindre les objectifs du Programme côtier et infracôtier. Selon ce que nous ont appris des fonctionnaires du Ministère, ce dernier a plutôt déterminé que le montant maximal autorisé devait être alloué aux 40 projets financés issus de la première période d'inscription.

4.78 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- des prêts sans intérêt consentis sans tenir compte de l'optimisation des ressources;
- le financement maximal accordé à tous les projets.

Importance de cette constatation

4.79 Cette constatation est importante parce qu'une subvention versée aux sociétés pétrolières et gazières doit garantir une optimisation des ressources en apportant un avantage, comme des réductions d'émissions. Si ce n'est pas le cas, la subvention ne permet pas de réaliser pleinement la priorité du gouvernement du Canada consistant à diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Il pourrait aussi s'agir d'une subvention inefficace aux combustibles

fossiles. Or, les subventions aux combustibles fossiles peuvent faire augmenter les niveaux de production et les émissions de gaz à effet de serre qui en découlent, ce qui mine les efforts de lutte contre les changements climatiques.

Contexte

4.80 Selon l'Organisation mondiale du commerce, l'Agence internationale de l'énergie, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, si un gouvernement offre un soutien financier au secteur pétrolier et gazier dans sa zone de compétence, ce soutien constitue une subvention aux combustibles fossiles si :

- un avantage est ainsi conféré;
- les coûts de production sont réduits;
- la rentabilité est accrue au-delà de ce qu'elle serait autrement.

4.81 En septembre 2009, lors du sommet du Groupe des 20 (G20), les dirigeants des 20 plus grandes puissances économiques du monde 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 membres du G20 n'ont pas défini ce qui constituait une subvention inefficace. Toutefois, dans le contexte canadien, si une subvention aux combustibles fossiles n'assure pas une optimisation des ressources en apportant des avantages qui permettent l'atteinte de ses objectifs, tout particulièrement une réduction des émissions de gaz à effet de serre, elle pourrait être considérée comme inefficace.

Recommandations

4.82 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 4.88 et 4.93.

Analyse à l'appui de la constatation

Des prêts sans intérêt consentis sans tenir compte de l'optimisation des ressources

4.83 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada n'avait pas pleinement évalué l'optimisation des ressources des ententes de contribution conclues dans le cadre du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions. Même si le Ministère a examiné la pertinence des projets conformément à la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (voir le paragraphe 4.87), il n'a pas pleinement évalué leur rendement.

4.84 Pour ce qui est du rendement, bien que le Ministère ait évalué si les projets admissibles pouvaient réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément à l'objectif du programme, il n'a pas déterminé si ces projets utiliseraient de façon judicieuse les ressources des contribuables. Par ailleurs, le Ministère n'a pas pleinement évalué le rendement des ententes de contribution en ce qui a trait à tout autre avantage annoncé du Programme côtier et infracôtier, notamment au fondement même du programme, qui est d'aider les sociétés pétrolières et gazières à préserver des emplois et à attirer des investissements, en plus d'accroître la compétitivité mondiale en période de turbulence économique.

4.85 Ressources naturelles Canada n'a pas établi de seuils ni de critères permettant d'évaluer le rendement attendu d'un projet pour ce qui est de produire des résultats à un prix abordable. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas défini de seuil supérieur pour le **coût par tonne** ni de seuil au-delà duquel il refuserait de financer un projet. Il a expliqué qu'établir de telles limites aurait été à l'encontre de la raison d'être du programme, qui est d'aider les sociétés pétrolières et gazières en leur offrant un soutien financier en période de crise économique. Le Ministère avait un cadre pour évaluer la viabilité financière des sociétés. Toutefois, il n'avait pas de critères pour déterminer la manière dont chaque projet aiderait les sociétés ni de cadre pour privilégier celles présentant un risque financier plus élevé.

4.86 Le Ministère avait prévu d'évaluer le caractère abordable d'un projet comparativement à celui des autres projets en fonction du nombre de projets retenus, des résultats de l'examen des propositions et du total des fonds disponibles. Toutefois, étant donné la faible participation au programme et la nécessité de mettre rapidement en œuvre des mesures de relance économique liées à la COVID-19, il a accordé un plein financement aux 15 ententes de contribution émises dans le cadre de la première période d'inscription, qui portaient sur 40 projets. Par conséquent, le Ministère n'a pas regroupé les résultats de son examen des propositions et d'autres paramètres possibles pour déterminer le rendement et le caractère abordable d'un projet. Les projets de la première période d'inscription qui ont reçu la contribution maximale n'auraient peut-être reçu aucun financement si la participation au programme avait été plus élevée. À la fin de la mise en œuvre du Programme, le Ministère s'attendait à financer de 400 à 500 projets au titre du Programme côtier et infracôtier, ce qui donne à penser que son hypothèse de départ, à savoir que près de 610 sociétés bénéficieraient d'un financement, était trop ambitieuse (voir le paragraphe 4.33).

Coût par tonne – Coût des réductions d'émissions annuelles de gaz à effet de serre d'un projet, exprimé en dollars actuels par tonne d'équivalent en dioxyde de carbone.

Source : Ressources naturelles Canada, Le guide d'évaluation technique du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions

4.87 Parallèlement, le Ministère avait mis en place un cadre pour évaluer la pertinence des projets proposés (par exemple en déterminant si les projets allaient diminuer ou éliminer complètement les émissions associées à l'évacuation intentionnelle). Ce cadre a aidé à déterminer si les projets répondaient à une priorité du gouvernement et aux besoins de la population canadienne, conformément à la directive du Conseil du Trésor. Le Ministère a appliqué le cadre avec cohérence lors de l'évaluation des projets.

4.88 **Recommandation** – Dans son évaluation des demandes présentées en vertu d'un programme de paiements de transfert visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait définir des critères et des seuils pour évaluer, sur le plan de l'optimisation des ressources, le rendement attendu de chaque projet relativement à la réduction de ces émissions, et ce, même si le nombre de demandes présentées est faible.

Réponse du Ministère – *Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada convient de l'importance de définir les critères et les seuils d'évaluation de l'optimisation des ressources pour chaque projet visant à réduire les émissions, même dans un contexte de faible adoption.*

Le Ministère convient également que, dans des circonstances économiques normales (c.-à-d. en dehors d'une pandémie mondiale), il est approprié de déterminer le financement minimal pour chaque projet afin d'atteindre les réductions d'émissions prévues. Afin de soutenir les entreprises en difficulté, le Ministère a choisi stratégiquement de ne pas appliquer un seuil de financement minimal, mais plutôt d'appliquer une échelle variable du coût par tonne pour évaluer les projets et déterminer les montants de financement non remboursables. Cela a permis au Programme d'atteindre ses objectifs économiques et environnementaux, et les projets qui en résultent présentent certains des coûts par tonne les plus faibles de l'industrie comparativement à d'autres démarches de décarbonation.

Le Ministère tiendra compte des seuils d'évaluation de l'optimisation des ressources lors de la mise en œuvre des futurs programmes de réduction des gaz à effet de serre.

Le financement maximal accordé à tous les projets

4.89 Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada avait décidé d'accorder à tous les projets approuvés le financement maximal des coûts admissibles, pour un total de 71,5 millions de dollars. Le Ministère a procédé ainsi puisque, selon lui, la faible participation au programme avait éliminé la nécessité d'adopter une approche au cas par cas pour déterminer les niveaux de financement à accorder. Le Ministère n'avait pas de cadre exhaustif pour évaluer l'optimisation des ressources de chaque projet, comme l'exige la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Par conséquent, il n'avait aucune base

sur laquelle s'appuyer pour déterminer le financement minimal requis afin que le projet atteigne les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues.

4.90 Selon les responsables du Ministère, si une proposition répondait aux critères d'admissibilité, les projets présentés recevaient tout le financement demandé, conformément à la raison d'être du programme qui est d'appuyer les sociétés pétrolières et gazières. Les responsables ont aussi indiqué que le programme avait pour but d'accroître la compétitivité du secteur dans le contexte de la pandémie de COVID-19, alors que l'industrie se trouvait déjà en période de turbulence économique. Nous avons noté que, à la fin de la période visée par l'audit, 38 sociétés au total avaient présenté une demande dans le cadre des 2 périodes d'inscription du programme, alors que l'objectif était d'avoir des présentations d'au moins 122 sociétés.

4.91 Par contre, le Ministère a utilisé efficacement le coût par tonne pour rajuster la partie non remboursable du prêt accordé aux projets qui proposaient d'éliminer complètement l'évacuation du méthane et d'autres gaz à effet de serre. Les projets dont le coût par tonne était plus faible étaient admissibles à des subventions non remboursables plus élevées, pouvant couvrir au maximum 50 % des coûts du projet. Dans l'ensemble, jusqu'à 25 % des contributions au titre du Programme côtier et infracôtier pourraient être non remboursables. Il était attendu que les sociétés remettent, sans les intérêts, une grande partie des contributions versées. Sur les 71,5 millions de dollars octroyés à 15 sociétés dans le cadre de la première période d'inscription, 14,1 millions de dollars correspondaient à du financement non remboursable.

4.92 Nous avons constaté que le Ministère avait respecté la partie de la directive du Conseil du Trésor exigeant l'imposition d'une **limite sur le cumul de l'aide** et un niveau de financement maximal. Le Ministère a décidé d'établir cette limite à 90 % des coûts admissibles. Il a aussi décidé que le niveau maximal du financement total serait de 75 % des coûts du projet, jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars.

4.93 **Recommandation** — Au moment de déterminer le niveau de financement à accorder aux propositions de projet visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait évaluer le financement minimal requis pour chaque projet afin d'atteindre les réductions d'émissions attendues, au lieu d'octroyer le montant maximal à chaque projet admissible.

Limite sur le cumul de l'aide — Niveau maximal du financement total par le gouvernement du Canada autorisé par les modalités d'un programme de paiements de transfert pour toute activité, toute initiative ou tout projet d'un bénéficiaire.

Source : Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert

Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada convient que le financement fourni pour appuyer les projets de réduction des émissions devrait être fondé sur les besoins financiers. Dans le cas du Fonds de réduction des émissions, le besoin a été déterminé dès le départ, comme pour les autres mesures d'intervention économique liées à la pandémie de COVID-19.

Le Ministère reconnaît que, dans des circonstances économiques normales, il est important d'évaluer individuellement les projets pour déterminer les exigences de financement minimales nécessaires à l'atteinte des réductions d'émissions prévues. Étant donné que le Programme a été lancé pour soutenir l'industrie pétrolière et gazière canadienne en difficulté et préserver l'emploi des travailleurs dans le contexte d'une pandémie mondiale, l'application d'un seuil ou de critères visant à abaisser le financement final pourrait avoir empêché les entreprises de recevoir l'incitation financière, ce qui aurait pu donner lieu à moins de réductions des émissions de méthane. Le Ministère a donc déterminé qu'il était nécessaire de verser le financement maximal autorisé aux soumissionnaires pour atteindre les objectifs économiques et environnementaux de ce programme incitatif.

Les activités admissibles en vertu du programme ont permis de mettre en lumière des projets qui entraîneront une réduction de 3,1 Mt éq. CO₂ d'émissions provenant de ces sources. Parmi ces réductions, 97 % sont attribuables à des projets qui éliminent l'évacuation/le torchage de routine et s'ajoutent aux réductions qui seront obtenues grâce à la réglementation actuelle sur le méthane visant ces sources. Ces réductions sont atteintes à certains des coûts par tonne les plus faibles de l'industrie, comparativement à d'autres démarches de décarbonation.

Le Ministère évaluera le financement minimal requis pour atteindre les réductions d'émissions prévues dans les futurs programmes de réduction des gaz à effet de serre.

Conclusion

4.94 Nous avons conclu que Ressources naturelles Canada n'avait pas conçu ni mis en œuvre le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier d'une manière qui assure l'optimisation des contributions octroyées.

4.95 Le Ministère n'a pas conçu le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de sorte que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues du secteur pétrolier et gazier après 2023 soient crédibles et durables. Le Ministère n'a pas demandé aux sociétés ayant reçu du financement de s'assurer de l'additionnalité des réductions d'émissions attendues d'un projet

(c'est-à-dire que les réductions étaient attribuables au financement reçu et n'auraient pas été réalisées sans ce financement). De plus, une société prévoyant d'accroître la production de pétrole et de gaz grâce aux fonds obtenus du programme n'était pas tenue de comptabiliser la hausse connexe des émissions. Cela pourrait entraîner une augmentation nette des émissions dans le cas de certains projets.

4.96 Ressources naturelles Canada a fait preuve de toute la diligence voulue pour évaluer sur le plan financier la proposition de projets de chaque société ayant fait une demande, mais pas pour évaluer en détail les projets eux-mêmes sur le plan technique. Ainsi, le Ministère n'a pas examiné la façon dont chaque contribution allait assurer une optimisation des ressources en permettant une réduction des émissions ou en obtenant les avantages économiques annoncés, comme le maintien de l'emploi. Cela s'explique par le fait que le Ministère avait comme priorité de fournir de l'aide aux sociétés pétrolières et gazières en leur accordant le financement maximal pendant la pandémie. Même si le Ministère a vérifié la pertinence des projets, il n'a pas évalué leur rendement en vue de déterminer le montant de financement minimal nécessaire à un projet pour atteindre les objectifs du programme.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de Ressources naturelles Canada a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes, et d'exprimer une conclusion quant à la conformité du Fonds de réduction des émissions, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

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

Le Bureau du vérificateur général du Canada 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 Ressources naturelles Canada avait conçu et mis en œuvre le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier d'une manière qui assure l'optimisation des contributions octroyées.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur la réalisation du premier objectif du Programme côtier et infracôtier, c'est-à-dire aider les sociétés pétrolières et gazières à faire les investissements nécessaires afin de réduire les

émissions de gaz à effet de serre. Nous avons aussi examiné la gestion des risques financiers et l'optimisation des ressources associées aux paiements de transfert.

L'audit a visé la Direction des carburants propres du Secteur des énergies faibles en carbone et le Bureau de la politique stratégique et de l'investissement en matière d'hydrocarbures au sein de Ressources naturelles Canada.

Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné la conception et la mise en œuvre du Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions de Ressources naturelles Canada ainsi que la documentation fournie par le personnel du Ministère et les informations obtenues pendant les entretiens menés avec les membres du personnel.

Nous avons examiné les propositions, retenues ou non, qui ont été présentées au titre du Programme pendant la première période d'inscription, les évaluations connexes ainsi que les ententes de contribution définitives qui en ont découlé.

Nous n'avons pas passé en revue les demandes reçues au cours de la deuxième et de la troisième période d'inscription, car les ententes de contribution ont été signées après la période visée par l'audit.

Nous nous sommes entretenus, à titre de tierce partie, avec des membres du personnel d'Environnement et Changement climatique Canada qui avaient été consultés pendant l'élaboration du Programme côtier et infracôtier.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Ressources naturelles Canada avait conçu et mis en œuvre le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier d'une manière qui assure l'optimisation des contributions octroyées, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Premier critère : les réductions d'émissions de gaz à effet de serre</p> <p>Ressources naturelles Canada a conçu le Programme côtier et infracôtier de manière à garantir la crédibilité et la fiabilité des réductions d'émissions de gaz à effet de serre attendues dans le secteur pétrolier et gazier après 2023. Pour être crédibles et durables, les réductions attendues doivent être fondées sur de l'information qui est :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pertinente, • exhaustive, • cohérente, • transparente, • exacte, • prudente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bureau du premier ministre du Canada, communiqué de presse, « Le premier ministre annonce de nouvelles mesures pour protéger les emplois canadiens », 17 avril 2020 • Ressources naturelles Canada, <i>Fonds de réduction des émissions – Réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur canadien pétrolier et gazier côtier et infracôtier, Guide du demandeur</i> • Ressources naturelles Canada, Fonds de réduction des émissions – Programme côtier et infracôtier, 14 janvier 2021 (date dans le site Web) • Contribution déterminée au niveau national du Canada en vertu de l'Accord de Paris, présentée à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2021 • Nations Unies, <i>Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</i>, 2015 • Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Lignes directrices 2006 du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre, 2006 • Nations Unies, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Accord de Paris, Principes directeurs des modalités, des procédures et des lignes directrices pour un cadre de transparence renforcé, 2019 • World Resources Institute et World Business Council for Sustainable Development, <i>The GHG Protocol for Project Accounting</i>, 2005 • World Resources Institute, Normes de politique et d'action du Protocole des gaz à effet de serre, 2014 • Organisation internationale de normalisation, norme ISO 14064-2:2019, Gaz à effet de serre – Partie 2, 2019

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si Ressources naturelles Canada avait conçu et mis en œuvre le Programme côtier et infracôtier du Fonds de réduction des émissions pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur pétrolier et gazier d'une manière qui assure l'optimisation des contributions octroyées, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Deuxième critère : l'optimisation des contributions</p> <p>Ressources naturelles Canada a procédé à des évaluations techniques et financières fondées sur la diligence raisonnable pour chaque proposition de projet présentée, notamment dans le but de déterminer la façon dont chaque contribution permettrait d'optimiser les ressources.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, Politique sur les paiements de transfert • Conseil du Trésor, Directive sur les paiements de transfert • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur les paiements de transfert

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2021. 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 20 août 2021, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directeur principal : Jim McKenzie

Directrice : Sylvie Marchand

Amélie Beaupré-Moreau

Isabella Boushey

Noureddine Hambli

Jessica McCloskey

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
Estimation des réductions d'émissions pouvant être réalisées grâce au Programme côtier et infracôtier	
<p>4.35 Pour aider le Canada à atteindre ses cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait, lorsqu'il élabore une politique, un programme ou une mesure visant la diminution des émissions, s'assurer que ses estimations de réductions attendues sont fiables. Par conséquent, ces estimations devraient être préparées selon les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre et les exigences de la norme sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) définie par l'Organisation internationale de normalisation ou celles d'une autre norme ou d'un autre protocole fondé sur la série ISO 14064. Le Ministère devrait faire ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • inclure, lors de l'évaluation de l'incidence d'un programme sur les gaz à effet de serre, l'ensemble des sources et puits importants qui sont directement ou indirectement touchés par le programme, et divulguer et justifier toute exception. Cela permet de garantir que l'estimation des réductions d'émissions est exhaustive et exacte; • définir des scénarios de référence et d'atténuation des émissions à jour pour la période de mise en œuvre. Le Ministère devrait notamment vérifier que les scénarios de référence et d'atténuation représentent le cours des événements le plus susceptible de se produire, avec et sans la mise en œuvre du programme concerné. Cette approche garantit que la différence entre les émissions du scénario d'atténuation et celles du scénario de référence représente la réduction réellement attribuable au programme; 	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada reconnaît l'importance de respecter les pratiques exemplaires internationales, notamment les principes de déclaration et de comptabilisation des gaz à effet de serre du World Resources Institute et la norme ISO 14064-2 intitulée Spécifications et lignes directrices, au niveau des projets, pour la quantification, la surveillance et la rédaction de rapports sur les réductions d'émissions ou les accroissements de suppressions des gaz à effet de serre, non seulement pour définir la qualité de la conception du programme, mais aussi pour être en mesure de permettre la comparaison des résultats avec ceux de programmes de conception semblable.</p> <p>L'établissement des conditions limites appropriées est essentiel à la conception du programme et à tous les autres éléments de conception. Cependant, bien que les conditions limites fondées sur la source permettent de mieux concevoir certains programmes, comme le Fonds sur la réduction des émissions et le Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont), d'autres sont appropriés pour les conditions fondées sur l'installation ou sur le projet. Le Ministère reconnaît également l'importance d'évaluer les conditions limites telles qu'elles sont définies dans le cadre du programme, afin de rendre crédibles la comparaison et l'évaluation.</p>

Recommandation	Réponse
<ul style="list-style-type: none"> • analyser l'additionnalité, notamment l'incidence des crédits compensatoires, pour confirmer que les réductions d'émissions estimées s'ajoutent à celles qui seraient atteintes sans le programme; • documenter son approche, ses hypothèses et ses méthodes, y compris le ou les modèles utilisés, les sources des données, les incertitudes et les calculs, et divulguer et justifier tout écart par rapport à la norme ISO 14064-2 ou à toute autre norme retenue qui s'en inspire. <p>(4.32–4.34)</p> <p>4.39 Lorsque Ressources naturelles Canada présente une cible de réductions des émissions de gaz à effet de serre attendues d'un programme au cours d'une année cible future, le Ministère ne devrait indiquer que les réductions additionnelles qu'il prévoit atteindre au cours de l'année cible par rapport au niveau d'émissions du scénario de référence projeté pour la même année.</p> <p>(4.36–4.38)</p>	<p>Le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • appliquera les conditions limites d'évaluation qu'il juge appropriées (fondées sur la source ou l'installation) à la conception et à la mise en œuvre des programmes futurs, en fonction des besoins décisionnels du projet; • respectera la norme ISO 14064-2 et les lignes directrices sur les bonnes pratiques, le cas échéant, en tenant compte des recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable applicables aux conditions limites retenues pour la conception et la mise en œuvre de programmes futurs qui comprennent un volet de réduction des émissions de gaz à effet de serre. <p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée en partie. Ressources naturelles Canada a suivi et respecté le Guide du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour l'établissement d'indicateurs de rendement et de données de référence, au besoin, pour les nouveaux programmes. Étant donné que le Programme côtier et infracôtier était nouveau et ne concordait pas avec la programmation existante, il n'existait aucune donnée de référence, ce qui donne donc une valeur de référence nulle.</p> <p>L'indicateur à moyen terme du Programme côtier et infracôtier correspond aux réductions des gaz à effet de serre découlant des projets financés par le Fonds de réduction des émissions. Afin d'éviter de comptabiliser des réductions qui pourraient survenir avant ou en même temps que la mise en œuvre des projets financés par le Fonds de réduction des émissions, l'indicateur a été établi de façon à attribuer des résultats aux projets achevés grâce au financement du Fonds. La méthodologie utilisée pour rendre compte de l'indicateur de rendement exigera que le Ministère agrège toutes les réductions découlant des projets financés par le Fonds de réduction des émissions pour déclarer un total de réductions attribuables à tous ces projets financés, avec l'objectif de réduire un total de 5,1 à 8,8 mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone (Mt éq. CO₂) à partir des projets financés par le Fonds de réduction des émissions.</p>

Recommandation	Réponse
<p>4.46 Ressources naturelles Canada devrait expliquer comment un programme apportera les avantages annoncés et atteindra les objectifs sous-jacents en utilisant des indicateurs de rendement ou des indicateurs de résultats propres aux objectifs du programme. Le Ministère devrait évaluer et surveiller les progrès réalisés par rapport aux objectifs établis à l'aide d'indicateurs de rendement ou de résultats pertinents. Par exemple, pour la troisième période d'inscription au Programme côtier et infracôtier, le Ministère devrait adopter cette approche pour évaluer les avantages prévus, comme l'aide fournie aux sociétés pétrolières et gazières pour le maintien d'emplois, l'accroissement de la compétitivité mondiale et la contribution à certains objectifs de développement durable des Nations Unies (objectifs 9 et 13) de même qu'à l'analyse entre les sexes plus (ACS+).</p> <p>(4.41–4.45)</p>	<p>Ressources naturelles Canada reconnaît avoir communiqué par erreur une valeur de référence, qui aurait dû être établie à zéro. Il est important d'ajuster la valeur de référence, car elle permettra de procéder à une évaluation du Programme côtier et infracôtier une fois celui-ci terminé, afin de valider l'exactitude des estimations du Ministère dans l'établissement des cibles de réduction.</p> <p>Le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ajustera la valeur de référence, en la faisant passer de 172,6 Mt éq. CO₂ (données du Rapport d'inventaire national de 2018) à 0 Mt éq. CO₂ (nouveau programme); • ajustera la méthodologie de calcul de la valeur de référence qui se rapporte au Rapport d'inventaire national; • tiendra compte des recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable, le cas échéant, en ce qui concerne les conditions limites retenues dans le cadre de la sélection des valeurs de référence des programmes futurs qui comprennent un volet de réduction des émissions de gaz à effet de serre. <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada établit les exigences de mesure du rendement pour tous les programmes afin d'appuyer la collecte de données et la production de rapports sur les résultats ministériels qui satisfont aux objectifs des programmes à court, à moyen et à long terme. Bien que l'utilisation du Cadre ministériel des résultats et des renseignements sur le répertoire des programmes soit une pratique exemplaire lorsque les indicateurs, les objectifs et l'architecture sont pertinents, certains programmes peuvent nécessiter des indicateurs de rendement personnalisés pour mesurer les résultats tangibles d'un programme unique. Par exemple, le volet Recherche, développement et déploiement du Fonds de réduction des émissions s'est aligné sur la structure du Cadre ministériel des résultats en tant que secteur d'activité existant au sein du Ministère et s'accorde avec un répertoire de programmes existant avec des résultats, des indicateurs, des cibles et des valeurs de référence communs. Toutefois, le format et le modèle de prestation uniques du Programme côtier et infracôtier exigeaient des indicateurs</p>

Recommandation	Réponse
	<p>personnalisés propres uniquement aux activités de déploiement côtières et infracôtières, en tant que nouvelles fonctions de ses secteurs d'activité standard. Ces indicateurs personnalisés permettent au Ministère de suivre et de mesurer les résultats réels des projets financés par le Fonds de réduction des émissions à court, moyen et long terme, en fonction des objectifs et des résultats établis par le gouvernement.</p> <p>Le Ministère fournira des rapports annuels et périodiques sur les réductions des émissions de gaz à effet de serre et les emplois (directs et indirects) des projets financés par le Fonds de réduction des émissions, lorsque de nouveaux renseignements deviennent disponibles.</p>
<p>Financement de projets en vue de réaliser les réductions d'émissions attendues du Programme côtier et infracôtier</p> <p>4.76 Pour aider le Canada à atteindre ses cibles nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait s'assurer que les projets de réduction des émissions qu'il finance soient assortis d'estimations de réductions attendues jugées fiables. Par conséquent, le Ministère devrait demander que les estimations présentées cadrent avec les principes de comptabilisation des gaz à effet de serre et les exigences de la norme sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) définie par l'Organisation internationale de normalisation ou avec celles d'une autre norme ou d'un autre protocole qui s'en inspire. Au moment d'examiner ou de valider ces estimations, le Ministère devrait s'assurer que chaque demandeur retenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> • a inclus, dans la portée de son évaluation des gaz à effet de serre, l'ensemble des sources et puits importants touchés directement et indirectement par le projet et a divulgué et justifié toute exception. Cela permet de garantir que l'estimation des réductions d'émissions est exhaustive et exacte; • a établi un scénario des émissions de référence et un scénario des émissions du projet (projections) à jour pour la période de mise en œuvre du projet. Cela permet de garantir que le scénario de référence représente le cours des événements le plus susceptible de se produire si le projet n'est pas mis en œuvre et que le scénario du projet représente le cours des 	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée en partie. Ressources naturelles Canada convient qu'il existe certains types de programmes dans le cadre desquels il serait approprié que les candidats préparent leurs propres estimations des réductions d'émissions prévues de leurs projets, et que les candidats devraient fournir les renseignements complets et exacts dont le Ministère a besoin pour effectuer une évaluation rigoureuse des réductions prévues.</p> <p>Dans le cas du Fonds de réduction des émissions, le programme a décidé à l'avance quelles activités fondées sur la source avaient droit au financement. Il a également été décidé d'exiger que les candidats fournissent plutôt au programme des estimations de coûts de classe 3, une évaluation de référence certifiée technique et une analyse chimique précise et détaillée des gaz évacués afin d'avoir droit au financement. Le programme a ensuite utilisé ces renseignements pour calculer les réductions d'émissions des projets proposés. Cette décision visait à réduire la charge de travail des candidats (dont la plupart sont des petites et moyennes entreprises) et à garantir l'uniformité entre les entreprises, en réduisant le niveau d'incertitude lié aux réductions d'émissions découlant du programme.</p> <p>Le Ministère convient également qu'il faut établir des estimations fiables des réductions d'émissions prévues pour en assurer l'exactitude, et que les estimations devraient être définies</p>

Recommandation	Réponse
<p>événements le plus susceptible de se produire si le projet est mis en œuvre. Enfin, cette approche fait en sorte que la différence entre les émissions associées aux deux scénarios donne une représentation exacte des réductions attribuables au projet;</p> <ul style="list-style-type: none"> • a analysé l'additionnalité, y compris l'incidence des crédits compensatoires, pour confirmer que les réductions d'émissions estimées s'ajoutent à celles qui seraient réalisées si le projet n'était pas mis en œuvre; • a documenté son approche, ses hypothèses et ses méthodes, y compris le ou les modèles utilisés, les sources de données, les incertitudes et les calculs, et a divulgué et justifié tout écart par rapport à la norme ISO 14064-2 ou à toute autre norme choisie qui s'en inspire. <p>(4.69–4.75)</p>	<p>conformément aux principes de la norme de l'Organisation internationale de normalisation sur les gaz à effet de serre (ISO 14064-2) ou d'autres normes acceptables (p. ex. le GHG Protocol for Project Accounting du World Resources Institute).</p> <p>Étant donné qu'il s'agissait d'un programme axé sur le méthane, le Ministère a appliqué une limite fondée sur les sources d'émissions pour évaluer les réductions des émissions de gaz à effet de serre, et a uniquement tenu compte des sources et des puits directement ou indirectement liés à l'abaissement ou à l'élimination de l'évacuation intentionnelle de méthane associé aux projets du Fonds de réduction des émissions. L'approche fondée sur la source appliquée par le Ministère est conforme à l'approche d'Environnement et Changement climatique Canada visant à estimer les réductions de gaz à effet de serre provenant de sources ciblées par le Règlement sur la réduction des rejets de méthane et de certains composés organiques volatils (secteur du pétrole et du gaz en amont). Cette approche est conforme aux lignes directrices et aux principes de l'ISO et du World Resources Institute.</p> <p>Le Ministère exigera des candidats des renseignements pertinents et complets conformes aux objectifs du programme et envisagera d'appliquer les recommandations du commissaire à l'environnement et au développement durable, le cas échéant.</p>
<p>4.88 Dans son évaluation des demandes présentées en vertu d'un programme de paiements de transfert visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait définir des critères et des seuils pour évaluer, sur le plan de l'optimisation des ressources, le rendement attendu de chaque projet relativement à la réduction de ces émissions, et ce, même si le nombre de demandes présentées est faible.</p> <p>(4.83–4.87)</p>	<p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada convient de l'importance de définir les critères et les seuils d'évaluation de l'optimisation des ressources pour chaque projet visant à réduire les émissions, même dans un contexte de faible adoption.</p> <p>Le Ministère convient également que, dans des circonstances économiques normales (c.-à-d. en dehors d'une pandémie mondiale), il est approprié de déterminer le financement minimal pour chaque projet afin d'atteindre les réductions d'émissions prévues. Afin de soutenir les entreprises en difficulté, le Ministère a choisi stratégiquement de ne pas appliquer un seuil de financement minimal, mais plutôt d'appliquer une échelle variable du coût par tonne pour évaluer les projets et déterminer les montants de financement non remboursables. Cela a permis au Programme d'atteindre ses objectifs économiques et</p>

Recommandation	Réponse
<p>4.93 Au moment de déterminer le niveau de financement à accorder aux propositions de projet visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, Ressources naturelles Canada devrait évaluer le financement minimal requis pour chaque projet afin d'atteindre les réductions d'émissions attendues, au lieu d'octroyer le montant maximal à chaque projet admissible.</p> <p>(4.89–4.92)</p>	<p>environnementaux, et les projets qui en résultent présentent certains des coûts par tonne les plus faibles de l'industrie comparativement à d'autres démarches de décarbonation.</p> <p>Le Ministère tiendra compte des seuils d'évaluation de l'optimisation des ressources lors de la mise en œuvre des futurs programmes de réduction des gaz à effet de serre.</p> <p>Réponse du Ministère – Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada convient que le financement fourni pour appuyer les projets de réduction des émissions devrait être fondé sur les besoins financiers. Dans le cas du Fonds de réduction des émissions, le besoin a été déterminé dès le départ, comme pour les autres mesures d'intervention économique liées à la pandémie de COVID-19.</p> <p>Le Ministère reconnaît que, dans des circonstances économiques normales, il est important d'évaluer individuellement les projets pour déterminer les exigences de financement minimales nécessaires à l'atteinte des réductions d'émissions prévues. Étant donné que le Programme a été lancé pour soutenir l'industrie pétrolière et gazière canadienne en difficulté et préserver l'emploi des travailleurs dans le contexte d'une pandémie mondiale, l'application d'un seuil ou de critères visant à abaisser le financement final pourrait avoir empêché les entreprises de recevoir l'incitation financière, ce qui aurait pu donner lieu à moins de réductions des émissions de méthane. Le Ministère a donc déterminé qu'il était nécessaire de verser le financement maximal autorisé aux soumissionnaires pour atteindre les objectifs économiques et environnementaux de ce programme incitatif.</p> <p>Les activités admissibles en vertu du programme ont permis de mettre en lumière des projets qui entraîneront une réduction de 3,1 Mt éq. CO₂ d'émissions provenant de ces sources. Parmi ces réductions, 97 % sont attribuables à des projets qui éliminent l'évacuation/le torchage de routine et s'ajoutent aux réductions qui seront obtenues grâce à la réglementation actuelle sur le méthane visant ces sources. Ces réductions sont atteintes à certains des coûts par tonne les plus faibles de l'industrie, comparativement à d'autres démarches de décarbonation.</p>

Recommandation	Réponse
	Le Ministère évaluera le financement minimal requis pour atteindre les réductions d'émissions prévues dans les futurs programmes de réduction des gaz à effet de serre.

