

# 2011



Rapport du  
**commissaire à  
l'environnement et  
au développement durable**  
à la Chambre des communes

## OCTOBRE

Le point de vue du commissaire

### Chapitre 1

Les plans relatifs aux changements climatiques  
et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*

### Chapitre 2

L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs  
de l'exploitation des sables bitumineux



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le rapport d'octobre 2011 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte un message du commissaire et deux chapitres. La table des matières principale de ce rapport se trouve à la fin du présent document.*

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 1047-D  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953  
Télécopieur : 613-943-5485  
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2011  
N° de catalogue FA1-2/2011-0F-PDF  
ISBN 978-1-100-97220-6  
ISSN 1495-0790



**Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada**  
**Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada**  
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

Au nom du vérificateur général du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport d'octobre 2011 à la Chambre des communes, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions de l'article 10.1 de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Le commissaire à l'environnement  
et au développement durable,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Scott Vaughan', written in a cursive style.

Scott Vaughan

OTTAWA, le 4 octobre 2011

Message au lecteur

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport et sur toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Veuillez transmettre vos commentaires à l'adresse suivante :

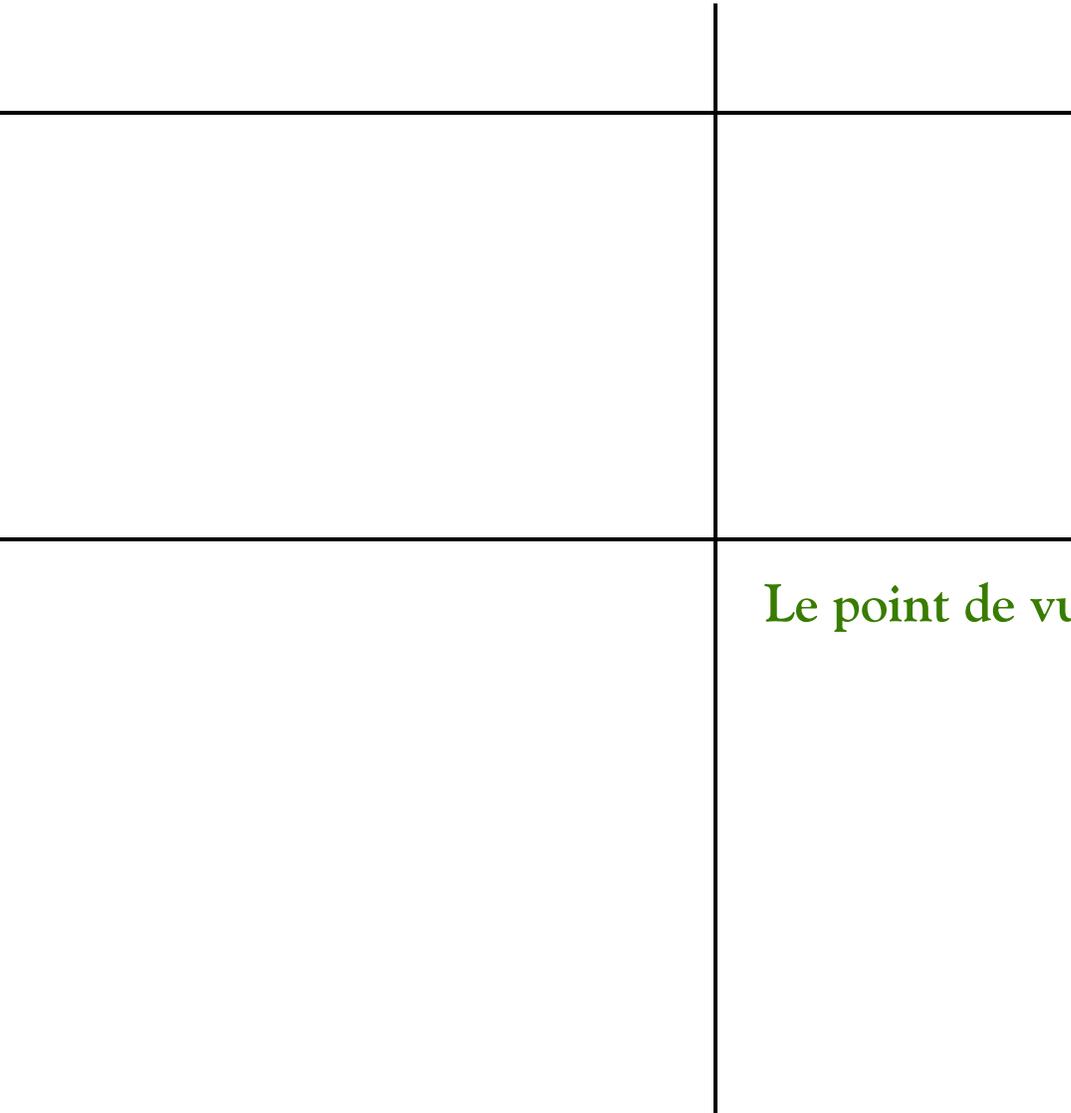
Scott Vaughan  
Commissaire à l'environnement et au développement durable  
240, rue Sparks  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Pour des questions ou des commentaires généraux, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

# Table des matières

<b>Le point de vue du commissaire</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre 1 Les plans relatifs aux changements climatiques et la <i>Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto</i></b>	<b>13</b>
<b>Chapitre 2 L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux</b>	<b>71</b>





**Le point de vue du commissaire**



# Le point de vue du commissaire



© Photo : Courrette/Ottawa

Scott Vaughan  
Commissaire à l'environnement  
et au développement durable

## Introduction

Les Canadiens ont élu un nouveau Parlement qui, comme toute nouvelle législature, doit composer avec une nouvelle série de défis et de possibilités. Les députés seront chargés d'établir les priorités nationales. Pour s'acquitter de cette responsabilité, ils ont besoin d'une information pertinente qui leur permet de prendre des décisions éclairées en temps opportun. L'inaction ou la remise à plus tard des interventions pourrait limiter les choix des Canadiens – y compris les choix qui auront une incidence sur la qualité de l'environnement et sur la disponibilité des ressources naturelles du Canada, telles que l'énergie – pour des années à venir.

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, mon rôle est d'informer le Parlement de la manière dont le gouvernement fédéral s'acquitte de ses engagements dans ce domaine. Au moyen de rapports d'audit objectifs, nous fournissons aux députés l'information dont ils ont besoin pour obliger le gouvernement fédéral à rendre compte de son action ou de son inaction.

Dans ce rapport, je présente les résultats de nos travaux d'audit qui visent le gouvernement fédéral et qui portent sur :

- l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta;
- les plans sur les changements climatiques et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Je partage également mon point de vue sur de récents travaux d'audit qui, selon moi, pourront être utiles aux députés lorsqu'ils procéderont à l'examen législatif de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Pour finir, je rends un hommage posthume à un distingué collègue pour son importante contribution.

## Compréhension des écosystèmes

Il est logique de concevoir des mesures de protection de l'environnement qui s'inspirent de la nature. Par exemple, en plus de protéger les divers cours d'eau et lacs, il est important de surveiller l'incidence globale des changements climatiques et de la pollution de l'eau et de l'air sur les écosystèmes. Il importe également de surveiller

les effets à long terme de cette pollution sur la santé humaine, puisque ces effets peuvent s'accumuler avec le temps.

Pour conserver les écosystèmes du Canada, il faut d'abord les comprendre. La surveillance environnementale constitue le fondement de la gestion des changements environnementaux. En effet, on ne peut pas gérer sans mesurer.

## **L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux**

L'évaluation environnementale constitue un outil essentiel pour comprendre les changements environnementaux et y réagir. Conçues il y a quatre décennies, les évaluations environnementales sont réalisées aux premières étapes de l'élaboration des projets dans le but de déterminer les effets sur l'environnement qui sont les plus susceptibles de se produire. Cet examen précoce des effets possibles est motivé par un principe simple : il est moins coûteux et plus prudent de prévoir et d'éviter la pollution et les autres dommages avant qu'ils se produisent. Les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale comprennent la construction ou l'expansion de voies publiques et de chemins de fer ainsi que la construction d'installations portuaires, d'oléoducs et de gazoducs.

En plus de comprendre les répercussions environnementales que pourraient avoir les divers projets, il est important de saisir l'effet global de la réalisation de plusieurs projets dans une même région. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le gouvernement fédéral est tenu de comprendre les effets combinés ou cumulatifs des nombreux projets réalisés dans une même région géographique. L'évaluation des effets environnementaux cumulatifs permet de déceler et d'éviter de coûteuses réactions en chaîne, comme les pénuries d'eau potable à l'échelle régionale. Ces évaluations peuvent aussi servir à planifier des projets sur des bases durables.

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné si le gouvernement fédéral avait tenu compte des effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des sables bitumineux dans la région du cours inférieur de la rivière Athabasca, dans le Nord de l'Alberta. Nous avons choisi cette région en raison de la forte concentration de grands projets qui s'y déroulent ou y sont prévus et dont les effets cumulatifs pourraient être considérables. Ces projets ont déclenché la réalisation

d'évaluations environnementales aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui oblige le gouvernement fédéral à tenir compte des effets cumulatifs.

Depuis plus d'une décennie, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada affirment qu'ils manquent d'information environnementale clé concernant les effets de l'exploitation des sables bitumineux. Depuis 1999, les deux ministères signalent que ce manque d'information rend impossible la prise en compte des effets environnementaux cumulatifs des projets dans la région du cours inférieur de la rivière Athabasca et de leur incidence sur des écosystèmes plus éloignés, notamment le bassin du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest. Sans cette information, il est impossible de surveiller les changements qui se produisent dans l'environnement au fil du temps.

Au cours de notre audit, nous avons constaté que, malgré les avertissements répétés concernant les lacunes en matière d'information environnementale clé, peu de mesures avaient été prises en près d'une décennie pour remédier à la situation.

De toute évidence, certaines tendances environnementales de la région sont bien comprises. Par exemple, le gouvernement fédéral a déclaré que les projets d'exploitation des sables bitumineux comptaient parmi les plus importantes sources d'émissions de gaz à effet de serre et celles connaissant la plus forte croissance au Canada. Le gouvernement fédéral a également indiqué que les polluants atmosphériques issus de l'exploitation des sables bitumineux avaient plus que doublé au cours de la dernière décennie. Pour la première fois, cette pollution a causé des pluies acides, menaçant ainsi les lacs d'eau douce et les forêts boréales du nord de l'Alberta et de la Saskatchewan, voire peut-être même ceux des Territoires du Nord-Ouest.

Cependant, l'incertitude persiste quant à d'autres tendances environnementales, en raison de l'insuffisance ou du caractère inadéquat des systèmes de surveillance de l'environnement. Certaines des menaces environnementales qui causent ces tendances concernent des substances toxiques aéroportées et leur effet à long terme sur la qualité de l'eau douce et les espèces sauvages, notamment les effets possibles en aval. En conséquence, les décisions prises au sujet des projets d'exploitation des sables bitumineux reposent sur des données environnementales incomplètes, médiocres ou inexistantes, ce qui a engendré des décisions mal éclairées.

## Rapport du groupe consultatif sur les sables bitumineux et réponse du gouvernement

L'automne dernier, l'ancien ministre fédéral de l'Environnement a réuni un groupe d'experts indépendants, présidé par Madame Elizabeth Dowdeswell, et l'a chargé de faire le point sur le système de surveillance en place dans la région de la rivière Athabasca.

Le groupe consultatif devait déterminer si un système de surveillance environnementale de classe mondiale était utilisé afin d'évaluer les effets environnementaux liés à l'exploitation des sables bitumineux dans la région du cours inférieur de la rivière Athabasca. Le groupe a constaté qu'il n'y avait pas de tel système en place. En décembre 2010, il a conclu que les nombreux efforts déployés en matière de surveillance environnementale n'avaient pas permis de mettre sur pied un système cohérent, intégré et crédible.

Le gouvernement fédéral a répondu à ce rapport, tel que promis et en temps opportun, au mois de mars 2011. Dans la phase 1 de son plan, le gouvernement a reconnu l'existence de lacunes fondamentales dans la méthode de surveillance actuelle. Ces lacunes sont le résultat de systèmes de surveillance fragmentés, incohérents et mal calibrés, ainsi que d'un manque d'intégration et de leadership. Le gouvernement a conclu que les activités de surveillance ne produisaient pas suffisamment de données de qualité pour permettre de détecter les effets de l'exploitation des sables bitumineux, et que « dans de telles circonstances, aucune décision stratégique ne [pouvait] être prise concernant la protection de l'environnement (notamment la qualité de l'eau) et la durabilité de l'industrie » (tiré du *Plan de surveillance de la qualité de l'eau du cours inférieur de la rivière Athabasca*, publié par Environnement Canada).

En juillet 2011, le gouvernement a lancé la phase 2 de son plan, laquelle présentait un système de surveillance environnementale intégré qui, une fois mis en place, permettra de surveiller les répercussions possibles sur la biodiversité, ainsi que sur l'air et l'eau dans le Nord du Canada.

À mon avis, le gouvernement fédéral a fait un important pas en avant en reconnaissant les lacunes du système actuel et en établissant un plan détaillé pour combler ces dernières. Le plan en deux phases du gouvernement doit porter sur la surveillance des effets environnementaux des projets d'exploitation des sables bitumineux non seulement dans le Nord de l'Alberta, mais aussi en Saskatchewan, la province voisine, et dans le bassin du Mackenzie, dans les Territoires

du Nord-Ouest. Le plan repose sur une approche écosystémique visant la surveillance de la qualité de l'eau douce et de l'air, des espèces migratrices et de la biodiversité.

### **Un premier pas dans la bonne direction**

S'ils sont pleinement respectés, ces engagements permettent d'espérer l'établissement d'un système de surveillance crédible, solide et accessible au public qui permettra de mesurer les conditions environnementales et de déterminer les changements survenant dans les niveaux de la qualité de l'environnement ainsi que l'origine de ces changements. Le système servira également à analyser les changements touchant l'eau, l'air et la biodiversité au fil du temps. Nous serons heureux de faire rapport au Parlement au sujet de la mise en œuvre du plan du gouvernement.

Nous nous attendons à ce que le plan établisse clairement les objectifs, les échéanciers, les rôles et les responsabilités, de même que les résultats à atteindre en matière de rendement afin que le Parlement puisse suivre les progrès réalisés par le gouvernement. Plus particulièrement, nous nous attendons à ce que le plan et sa mise en œuvre soient guidés par des partenariats significatifs et durables avec les collectivités des Premières nations. J'espère également que les leçons tirées de l'engagement pris relativement à la surveillance environnementale de l'exploitation des sables bitumineux seront appliquées à d'autres régions que le gouvernement fédéral a qualifiées de « points chauds écologiques », dont le Nord canadien, la Baie de Fundy et la région des Grands Lacs.

### **Examen à venir de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale***

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable entreprendra bientôt l'examen législatif de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cette *Loi* est une mesure législative importante, comme l'a souligné le gouvernement dans sa réponse au groupe consultatif sur les sables bitumineux; le gouvernement a en effet noté le rôle crucial que jouent les évaluations environnementales pour aider à comprendre les effets environnementaux cumulatifs.

En prévision de l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui sera effectué par le Comité permanent, j'ai publié des rapports d'audit sur l'efficacité du processus fédéral d'évaluation environnementale. Deux de ces rapports ont été déposés en 2009 : le premier portait sur la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur*

*l'évaluation environnementale*, et le second se penchait sur la protection de l'habitat du poisson aux termes de la *Loi sur les pêches*. Nous avons signalé un certain nombre de lacunes graves dans la manière dont les évaluations sont planifiées, réalisées et suivies.

Lorsqu'elles sont bien menées, les évaluations environnementales permettent de prévoir les problèmes qui pourraient survenir et de cerner les mesures requises pour les régler avant qu'ils n'entraînent des réactions en chaîne coûteuses sur le plan économique et environnemental, tant à court terme que pour l'avenir de nos enfants. Il y a plusieurs dizaines d'années, le Canada était un chef de file mondial en matière de conception d'évaluations environnementales. L'examen qui sera fait de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* constitue donc une occasion en or de faire le point sur les pratiques actuelles, d'améliorer la mise en œuvre sur le terrain afin d'aider les collectivités et les investisseurs, et de simplifier les étapes qui ne font qu'ajouter à la lourdeur du processus.

Dans le cadre de l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable voudra peut-être :

- examiner les pratiques actuelles à la lumière des principes fondamentaux qui sous-tendent les évaluations environnementales, notamment le principe important selon lequel les évaluations constituent un outil permettant d'anticiper et d'éviter des effets coûteux sur la santé humaine ou l'environnement;
- déterminer les types de projets nécessitant une attention particulière – on ne devrait pas sélectionner les projets uniquement en fonction de leur envergure, mais aussi en tenant compte de la fragilité des écosystèmes;
- clarifier les passages ambigus de la *Loi* actuelle;
- examiner la façon dont le gouvernement pourrait mettre en place des partenariats stratégiques, notamment avec les provinces, dans le cadre des évaluations environnementales, afin d'améliorer sa compréhension des effets sur l'environnement;
- réaffirmer le principe « un projet – une évaluation », selon lequel les effets combinés des projets connexes font l'objet d'un examen approfondi.

Nous serons heureux d'appuyer le travail du Comité permanent à l'occasion de l'examen de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

## Les plans relatifs aux changements climatiques et la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*

En vertu de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, le ministre de l'Environnement est tenu de préparer un plan annuel sur les changements climatiques décrivant les mesures qui seront prises par le gouvernement afin d'assurer le respect des engagements du Canada en vertu du Protocole de Kyoto.

La *Loi* précise également que je dois auditer ces plans au moins une fois tous les deux ans, et ce, jusqu'en 2012 inclusivement. De plus, je suis tenu de préparer un rapport présentant une analyse des progrès réalisés par le Canada pour mettre en œuvre les plans sur les changements climatiques et pour respecter les engagements qu'il a pris en vertu du Protocole de Kyoto. Ainsi, conformément au mandat qui m'a été confié, je suis heureux de présenter le deuxième rapport d'audit exigé aux termes de la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*.

Au moment de réaliser notre audit, Environnement Canada avait publié quatre plans annuels sur les changements climatiques (de 2007 à 2010). Nous avons constaté que l'information présentée dans le plan de 2010 était un peu plus complète et transparente que l'information fournie les années précédentes.

Cependant, nous avons aussi constaté que les plans n'étaient pas conformes à la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, car ils ne satisfaisaient pas à toutes les exigences énoncées au paragraphe 5(1) de la *Loi*. Les mesures décrites dans les plans ne permettront pas au Canada d'honorer ses obligations en vertu du Protocole de Kyoto concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Selon le *Rapport d'inventaire national* de 2010, qui renferme de l'information sur les niveaux d'émission de gaz à effet de serre du Canada, les émissions totales du Canada en 2008 étaient de 734 millions de tonnes, soit 31 % au-dessus de l'objectif de 558,4 millions de tonnes fixé aux termes du Protocole de Kyoto. Depuis le premier plan sur les changements climatiques établi en 2007, le gouvernement a réduit de manière considérable la quantité attendue de réductions d'émissions de gaz à effet de serre. Cette quantité d'émissions a donc diminué de 90 %, passant d'environ 282 millions de tonnes dans les premiers plans à 28 millions de tonnes dans le plan de 2010.

En examinant les plans établis, nous avons constaté qu'ils ne faisaient pas état du montant total du financement fourni par le gouvernement pour leur mise en œuvre. De plus, l'information financière relative aux

diverses mesures présentées dans les plans n'est pas systématiquement communiquée; certaines mesures ne sont accompagnées d'aucune information financière. Par conséquent, nous avons tenté de déterminer quelles sommes ont été allouées à chacune des mesures présentées dans les plans. Ainsi, nous avons constaté que le gouvernement fédéral avait alloué plus de 9,2 milliards de dollars à la mise en œuvre de ses plans sur les changements climatiques.

Je suis préoccupé par le fait que le gouvernement a abaissé de manière importante ses objectifs de réduction des émissions dans ses plans successifs, et ce, malgré les fonds alloués pour que le Canada honore ses engagements en vertu du Protocole de Kyoto. Il est essentiel que les parlementaires disposent d'un mécanisme cohérent permettant d'établir un lien entre les sommes dépensées et les résultats obtenus à l'échelle du gouvernement, afin qu'ils puissent établir avec exactitude les résultats atteints grâce aux importantes ressources financières allouées en vue d'assurer le respect de l'engagement international du Canada.

Depuis que nous avons terminé les travaux d'audit réalisés pour le présent rapport (qui devait être déposé en mai 2011), le gouvernement a déposé son Plan sur les changements climatiques de 2011 et son *Rapport d'inventaire national* de 2011. Ces documents n'ont pas fait l'objet du présent audit, mais nous les examinerons et nous en rendrons compte dans le cadre de notre rapport au Parlement du printemps 2012.

### **Le gouvernement doit se doter d'un plan pour obtenir des résultats**

Depuis le début des années 1990, le gouvernement fédéral a pris différents engagements pour lutter contre les changements climatiques. Cependant, les interruptions ayant caractérisé le processus de planification du programme fédéral ont envoyé des messages contradictoires à l'industrie, aux autres paliers de gouvernement et aux Canadiens en ce qui concerne la cohérence et la prévisibilité de l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Nos travaux d'audit révèlent que le Canada n'est pas en voie de respecter les engagements qu'il a pris pour réduire les émissions de gaz à effet de serre aux termes du Protocole de Kyoto, ce qui n'est pas nouveau. Le gouvernement fédéral a toutefois pris de nouveaux engagements internationaux et nationaux en vue de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, notamment en vertu de l'Accord de Copenhague, de la Stratégie fédérale de développement durable

de 2010 et du plan d'action de Cancún. Par le biais de tous ces engagements, le Canada a comme objectif de réduire de 17 % d'ici 2020 ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau d'émissions de 2005.

On ne sait pas exactement si le gouvernement fédéral sera en mesure d'atteindre ces nouveaux objectifs de réduction d'émissions avant d'avoir mis en place un système cohérent établissant clairement des objectifs, des échéanciers, des cibles provisoires et des attentes avec les partenaires clés. Le gouvernement devra également se doter d'une stratégie globale pour coordonner des dépenses de plusieurs milliards de dollars de manière efficace et efficiente.

### **La contribution de Monsieur Ronald Thompson**

Personne n'aurait été plus avide d'appuyer les importants travaux du nouveau Parlement du Canada que Monsieur Ronald Thompson. Monsieur Thompson a assumé la fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim de 2006 à 2008, en plus d'occuper divers postes importants au Bureau du vérificateur général pendant plus de 30 ans. Pour moi, Ron représentait l'idéal de la fonction publique : il était consciencieux, objectif, rigoureux et guidé par des principes. Ce collègue aimé et respecté de tous a su servir le Parlement de manière exemplaire. Il est décédé de manière soudaine et tragique l'été dernier. Je lui dédis le présent rapport.

