

Chapitre

2

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

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.

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

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2011
N° de catalogue FA1-2/2011-2F-PDF
ISBN 978-1-100-97230-5
ISSN 1495-0790

Table des matières

Points saillants	75
Introduction	79
La région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta	79
Évaluation environnementale des projets	79
Effets environnementaux cumulatifs	81
Rôles et responsabilités	83
Objet de l'audit	83
Observations et recommandations	87
Information requise pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs	87
Les lacunes en matière d'information entravent l'analyse des effets environnementaux cumulatifs	87
Les efforts de coopération n'ont pas permis de combler les lacunes en matière d'information	91
Les cadres de référence pour les évaluations environnementales ne tiennent pas compte des expériences antérieures	93
Les ministères ont répondu à une pétition en matière d'environnement portant sur les projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta	95
Initiatives récentes du gouvernement fédéral	96
Conclusion	97
À propos de l'audit	99
Annexe	
Tableau des recommandations	101



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

Points saillants

Objet L'évaluation environnementale d'un projet sert à prévoir, avant sa mise en œuvre, les effets néfastes qu'il pourrait avoir sur l'environnement et à cerner les mesures requises pour atténuer ces effets. Selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale lorsqu'un ministère ou un organisme fédéral (alors appelé autorité responsable) doit prendre des décisions dans le cadre de ce projet, en est le promoteur, détient un pouvoir de réglementation, gère les terres touchées par le projet ou y apporte du financement. Les projets assujettis comprennent la construction, l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture d'un ouvrage, de même que d'autres activités concrètes désignées par règlement.

De plus, la *Loi* exige que les effets environnementaux cumulatifs soient pris en compte dans l'évaluation environnementale de tous les projets faisant l'objet d'une telle procédure. Par effets cumulatifs d'un projet sur l'environnement, on entend tous les effets environnementaux pouvant découler de ce projet, combinés aux effets des autres projets ou activités se déroulant dans la même région géographique. L'évaluation des effets d'une série de projets sur l'environnement additionne les effets environnementaux des projets en cours depuis plusieurs années ou décennies, les effets environnementaux prévus du projet faisant l'objet de l'examen, ainsi que les effets environnementaux possibles de projets qui n'ont pas encore démarré, mais qui sont prévus. Il se peut que les effets d'un seul projet ne soient pas significatifs lorsque celui-ci est évalué isolément, mais que les effets combinés d'un ensemble de projets sur l'eau, l'air, le sol et les espèces sauvages se traduisent par des effets néfastes considérables pour l'environnement.

Nous avons examiné si le gouvernement fédéral avait tenu compte des effets environnementaux cumulatifs des grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta et suivi, à cette fin, le processus d'évaluation environnementale établi par la *Loi*. L'examen a porté sur le rôle de certains organismes fédéraux dans le processus d'évaluation environnementale, ainsi que sur leurs

présentations et autres interventions liées à leur participation aux commissions d'examen conjoint. Nous avons choisi la région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta 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. Nous n'avons pas examiné le rôle joué par les commissions d'examen conjoint indépendantes ou le gouvernement provincial dans l'évaluation environnementale des projets d'exploitation des sables bitumineux, ni celui des organisations régionales qui surveillent les effets environnementaux cumulatifs dans la région et en font rapport.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 avril 2011.

Pertinence

Dans le cadre d'une évaluation environnementale, il importe de tenir compte des effets environnementaux cumulatifs pour protéger l'environnement dans les régions où de nombreux projets de grande envergure sont en cours ou prévus. Pour pouvoir évaluer les effets cumulatifs, il faut disposer d'information sur les écosystèmes qui pourraient être touchés, y compris des données de base sur certains écosystèmes aquatiques et terrestres et sur leur capacité biotique, afin que les autorités fédérales puissent effectuer une analyse adéquate des effets environnementaux d'un projet donné en tenant compte des autres projets. Ne pas évaluer les effets environnementaux cumulatifs ni prévoir les mesures d'atténuation appropriées au moment où le projet est conçu ou mis en œuvre, avant qu'il ne soit réalisé, c'est risquer des dommages environnementaux considérables et des coûts accrus.

Constatations

- Des lacunes dans les données de base sur l'environnement et dans les mécanismes de surveillance des données environnementales nécessaires pour comprendre l'évolution des conditions du milieu dans le Nord de l'Alberta ont entravé la capacité de Pêches et Océans Canada ainsi que celle d'Environnement Canada de prendre pleinement et systématiquement en considération les effets environnementaux cumulatifs des projets d'exploitation des sables bitumineux dans cette région.
- Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale n'ont pas adapté les cadres de référence pour les évaluations environnementales postérieures afin de réduire les lacunes dans les données qui sont nécessaires pour tenir pleinement compte des conditions environnementales changeantes.

- En septembre 2010, le gouvernement a créé le groupe consultatif sur les sables bitumineux et lui a confié la tâche d'étayer, d'examiner et d'évaluer l'ensemble des travaux de recherche et de surveillance scientifiques actuels dans la région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta. En décembre 2010, le groupe consultatif a publié son rapport. En réponse, le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre sur pied, avec ses principaux partenaires, un système de surveillance environnementale de classe mondiale dans le bassin du cours inférieur de la rivière Athabasca.

Réaction de l'Agence — L'Agence accepte nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Sables bitumineux et bitume — Les sables bitumineux sont généralement un mélange de bitume, de sable et d'argile. Le bitume est un mélange visqueux d'hydrocarbures naturels qui contient un niveau élevé de composés sulfurés ou azotés. À l'état naturel, le bitume ne peut pas être récupéré dans un puits à une échelle commerciale, parce qu'il est trop visqueux pour s'écouler. Il doit donc être extrait ou traité *in situ* à l'aide de procédés qui consistent habituellement à chauffer les sables pour liquéfier le pétrole qu'ils contiennent.

La région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta

2.1 Le Nord de l'Alberta abrite la seconde réserve connue de pétrole en importance dans le monde, soit les **sables bitumineux**, qui s'étend sur une superficie d'environ 140 000 kilomètres carrés. L'exploitation de cette ressource a commencé en 1967 à l'aide de deux méthodes d'extraction du pétrole. On privilégie habituellement une exploitation à ciel ouvert lorsque le **bitume** se trouve à moins de 75 mètres de la surface. C'est le cas notamment des gisements aux alentours de Fort McMurray, qui constituent environ 3 % de la superficie totale des sables bitumineux. L'exploitation souterraine, couramment appelée drainage par gravité au moyen de vapeur ou *in situ*, est utilisée pour extraire le bitume situé à de plus grandes profondeurs.

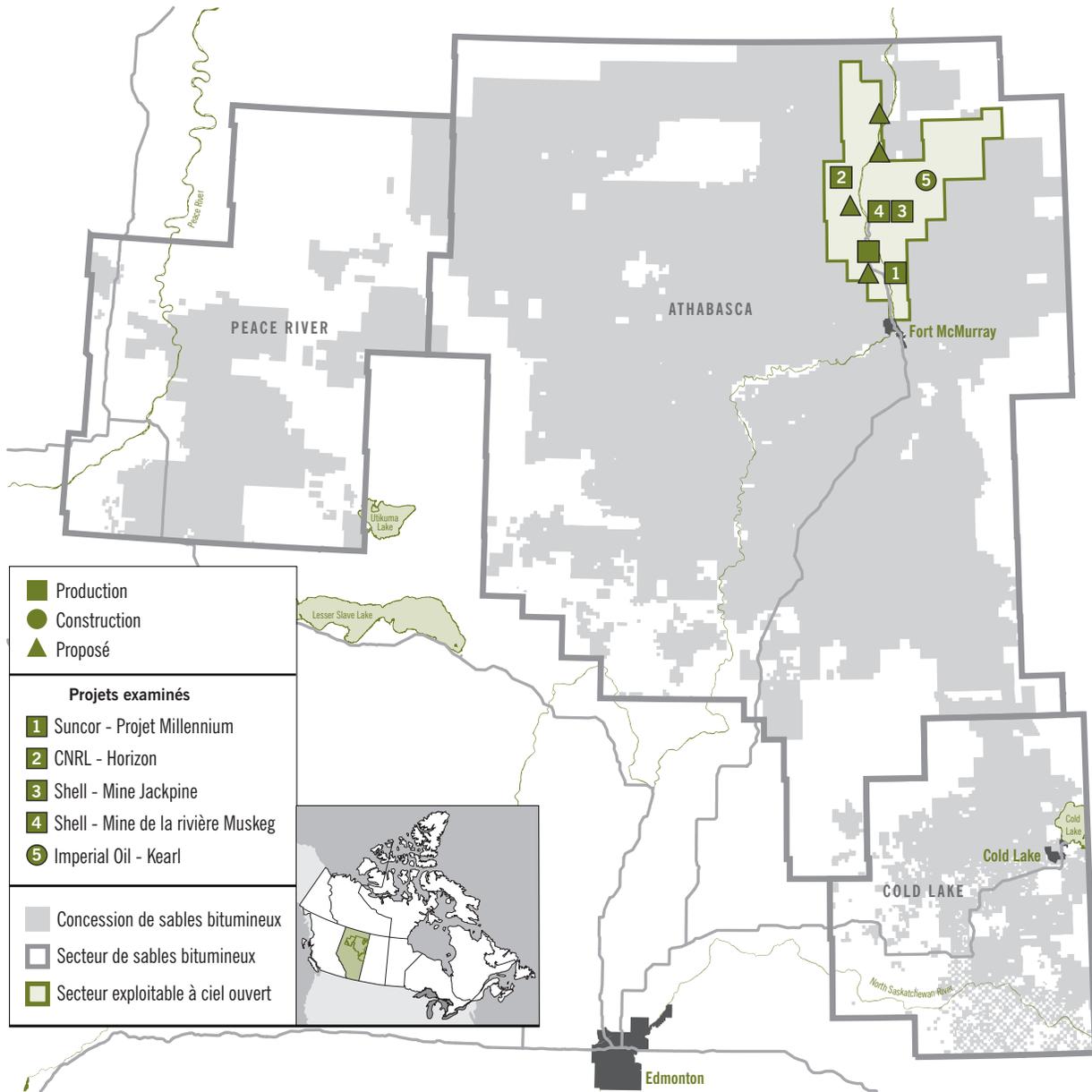
2.2 En janvier 2011, on comptait cinq sites d'exploitation à ciel ouvert en activité dans le secteur qui est exploitable de cette façon (voir la pièce 2.1). Un autre projet était en cours d'aménagement, et quatre autres avaient été proposés. On prévoit en outre un certain nombre de projets d'exploitation souterraine dans la région; l'un d'entre eux était déjà au stade de la production en janvier, et plusieurs autres en étaient à diverses étapes de l'aménagement, de la réalisation ou de la préexploitation. L'industrie prévoit que la production totale issue de l'exploitation à ciel ouvert et de l'exploitation souterraine des sables bitumineux, exprimée en nombre de barils de pétrole par jour, aura plus que doublé d'ici 15 ans. Compte tenu des impacts possibles sur l'environnement des projets d'extraction d'une telle envergure, les gouvernements provincial et fédéral exigent normalement que ces projets fassent l'objet d'une évaluation environnementale avant de pouvoir être mis en œuvre.

Évaluation environnementale des projets

2.3 Aux termes de la Constitution, la protection de l'environnement est une responsabilité qui incombe à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Les provinces sont les responsables au premier chef en matière de ressources naturelles, par exemple dans les secteurs de la foresterie, de l'exploitation minière et de la production d'hydroélectricité. Pour sa part, le gouvernement fédéral est responsable des pêches, de la marine marchande, du commerce interprovincial et du droit pénal. Il exerce également les compétences résiduelles qui ne sont pas expressément attribuées aux provinces.

2.4 À l'échelon fédéral, le préambule de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la *Loi*) énonce que « l'évaluation environnementale constitue un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable ».

Pièce 2.1 Les sables bitumineux couvrent une vaste superficie dans le Nord de l'Alberta



Source : Ministère de l'Énergie de l'Alberta, Projets et usines de valorisation des sables bitumineux de l'Alberta

À l'alinéa 4(1)a) de la *Loi*, on peut lire que celle-ci a notamment pour objet « de veiller à ce que les projets soient étudiés avec soin et prudence avant que les autorités fédérales prennent des mesures à leur égard, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants ».

Projet — Réalisation — y compris la construction, l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture — d'un ouvrage ou d'une activité concrète désignée par règlement.

Promoteur — Personne ou organisation qui propose un projet.

Étude approfondie — Type d'évaluation environnementale utilisé pour les projets complexes ou de grande envergure qui sont susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, qui pourraient soulever des préoccupations dans le public ou qui sont visés par le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

2.5 Le processus d'évaluation environnementale fédéral commence lorsqu'il est établi, d'après la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qu'une évaluation environnementale est nécessaire. Le paragraphe 5(1) de la *Loi* exige que soit effectuée une évaluation environnementale lorsqu'une autorité fédérale participe à un **projet** à titre de **promoteur**, d'organisme de réglementation, d'administrateur foncier ou de bailleur de fonds. Avant d'exercer ses pouvoirs dans le cadre d'un projet, l'autorité responsable doit s'assurer qu'une évaluation environnementale est réalisée et que celle-ci prend en compte l'importance de tous les effets néfastes ou indésirables sur l'environnement qui sont prévus après application des mesures d'atténuation proposées. Trois formes d'évaluation environnementale sont actuellement utilisées : examen préalable, étude approfondie ou examen par une commission. Les grands projets d'exploitation des sables bitumineux examinés dans le cadre de notre audit ont été soumis soit à une commission d'examen conjoint fédérale-provinciale composée d'experts indépendants, soit à une **étude approfondie**. Les évaluations environnementales comportent une série d'étapes interreliées :

- détermination de la portée;
- analyse;
- détermination des mesures d'atténuation;
- détermination de l'importance des effets;
- suivi.

Des ententes de collaboration, comme l'Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale, régissent les cas où les provinces doivent elles aussi procéder à une évaluation environnementale. La pièce 2.2 décrit les rôles et les responsabilités des différentes parties dans le cadre des évaluations environnementales menées en collaboration.

Effets environnementaux cumulatifs

2.6 L'évaluation environnementale propre à chaque projet détermine les effets possibles de ce projet sur l'environnement. Comme il est rare que les effets environnementaux d'un projet soient isolés des

projets et activités à proximité, la *Loi* stipule que l'évaluation doit prendre en compte la contribution du projet en question à ces effets cumulatifs ou combinés.

2.7 Bien que la *Loi* demande que les autorités fédérales (voir la pièce 2.2) prennent les « effets environnementaux cumulatifs » en considération, elle ne définit pas ce terme. Deux publications de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale fournissent des lignes directrices aux ministères fédéraux en matière d'évaluation des effets cumulatifs : *Évaluation des effets cumulatifs — Guide du praticien* (1999) et le *Document de référence concernant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Évaluer les effets environnementaux cumulatifs* (1994). Le *Guide du praticien* décrit comment ces effets peuvent être pris en compte à chaque étape d'une évaluation environnementale. L'ouvrage indique également des mécanismes par lesquels les effets cumulatifs peuvent survenir, notamment les suivants :

- transport physico-chimique – transport par l'intermédiaire des émissions atmosphériques, des eaux usées et des sédiments;
- perte par grignotage – perturbation et perte graduelles de sols et d'habitats;
- encombrement spatial et temporel – nombreux projets exécutés dans un territoire trop exigu et dans un laps de temps trop court;
- effet multiplicateur – actions actuelles pouvant entraîner de nouvelles actions.

2.8 Ces guides soulignent la complexité qui caractérise les effets environnementaux cumulatifs en raison de l'interaction de nombreux facteurs, souvent sur de longues périodes.

2.9 Certaines autorités fédérales ont publié leurs propres documents de référence pour compléter ceux de l'Agence. Par exemple, en 2001, Pêches et Océans Canada a publié son *Guide de la LCEE : Application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale au Programme de gestion de l'habitat*, qui décrit les étapes à suivre pour réaliser une évaluation environnementale, y compris les rôles et responsabilités du Ministère. Environnement Canada prévoit ajouter, dans la nouvelle version de sa documentation de référence interne sur l'évaluation environnementale, une section sur la prise en compte des effets environnementaux cumulatifs.

Rôles et responsabilités

Cadre de référence — Document qui définit les besoins en matière d'information aux fins de l'évaluation environnementale.

2.10 De nombreux organismes fédéraux et provinciaux se partagent les rôles et les responsabilités associés à l'évaluation environnementale des grands projets d'exploitation des sables bitumineux (voir la pièce 2.2). Des ministères et organismes fédéraux participent à l'évaluation environnementale tout au long du processus, y compris quand l'étude d'un projet est confiée à une commission d'examen. Le gouvernement fédéral a notamment pour responsabilités de contribuer à l'établissement du **cadre de référence** que le promoteur doit respecter pour la rédaction de l'étude d'impact environnemental, de revoir et d'analyser cette étude, ainsi que d'apporter sa contribution aux rapports d'évaluation préparés soit par l'autorité responsable, soit par une commission d'examen conjoint fédérale-provinciale.

2.11 D'autres lois fédérales précisent des responsabilités supplémentaires en ce qui concerne la surveillance et l'évaluation continues des effets environnementaux. Ces responsabilités complètent et peuvent appuyer les exigences en matière d'information et d'évaluation environnementales, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* énonce que le ministre de l'Environnement est responsable de la conservation et de l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment celle de l'eau, de l'air et du sol. Il incombe également au Ministre de coordonner les politiques et les programmes du gouvernement du Canada qui visent à préserver et à améliorer la qualité de l'environnement naturel. En outre, l'article 44 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* stipule que le ministre de l'Environnement doit « constituer et exploiter un réseau de contrôle de la qualité de l'environnement ». Aux termes de la *Loi*, on entend par « environnement » l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre, et la qualité de l'environnement vise notamment la santé des écosystèmes.

Objet de l'audit

2.12 Le présent audit avait pour objectif de déterminer si le gouvernement fédéral avait adéquatement pris en considération les effets environnementaux cumulatifs des grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Pièce 2.2 L'évaluation environnementale des grands projets d'exploitation des sables bitumineux constitue une entreprise conjointe fédérale-provinciale

Organisation	Rôles et responsabilités
Aux termes de l'Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale	
Autorité principale (Alberta Environment pour la plupart des projets d'exploitation des sables bitumineux)	<ul style="list-style-type: none"> Élabore et communique le cadre de référence destiné au promoteur (avec la collaboration de l'autre partie) et veille à ce que les besoins de l'autre partie en matière d'information sur l'environnement soient comblés. Coordonne les demandes de renseignements complémentaires adressées aux promoteurs.
Autre partie (Le gouvernement fédéral, pour la plupart des projets d'exploitation des sables bitumineux – sous la coordination de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale)	<ul style="list-style-type: none"> Contribue à l'élaboration du cadre de référence destiné au promoteur et confirme auprès de l'autorité principale que le cadre de référence répond à ses besoins. Revoit et commente l'étude d'impact environnemental préparée par le promoteur et demande de l'information complémentaire au besoin.
Promoteur	<ul style="list-style-type: none"> Prépare l'étude d'impact environnemental en conformité avec le cadre de référence et la soumet aux autorités fédérales et provinciales, en fournissant l'information complémentaire qu'on lui demande, le cas échéant.
Aux termes de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale	
Agence canadienne d'évaluation environnementale	<ul style="list-style-type: none"> Administre la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>. Favorise la réalisation d'évaluations de grande qualité en offrant des services de formation et des documents d'orientation ainsi qu'un soutien administratif et consultatif. Depuis juillet 2010, veille à ce qu'une évaluation environnementale soit effectuée pour toute étude approfondie, sauf dans les cas où la Commission canadienne de sûreté nucléaire ou l'Office national de l'énergie est l'autorité responsable.
Autorité responsable (Pêches et Océans Canada pour tous les projets d'exploitation des sables bitumineux retenus pour le présent audit. Transports Canada n'est pas visé par le présent audit, mais ce ministère était aussi une autorité responsable pour un des projets d'exploitation des sables bitumineux sélectionnés.)	<ul style="list-style-type: none"> Veille à ce que le projet fasse l'objet d'une évaluation environnementale dès que possible. Depuis juillet 2010, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a assumé cette responsabilité pour la plupart des études approfondies. Exerce un pouvoir, une attribution ou une fonction (par exemple, délivrer, en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i>, une autorisation de détérioration, de destruction ou de perturbation de l'habitat du poisson) seulement une fois l'évaluation environnementale terminée, et ce, si le projet n'est pas susceptible d'avoir de graves effets néfastes sur l'environnement ou, si de tels effets sont probables, ceux-ci sont justifiés dans les circonstances. Si de tels effets ne peuvent être justifiés, l'autorité responsable n'exerce pas son pouvoir, son attribution ou sa fonction. Participe aux commissions d'examen conjoint à titre de ministère expert pour les projets. Fournit l'approbation ou l'autorisation réglementaire.

Pièce 2.2 L'évaluation environnementale des grands projets d'exploitation des sables bitumineux constitue une entreprise conjointe fédérale-provinciale (suite)

Organisation	Rôles et responsabilités
<p>Autorités fédérales</p> <p>(Environnement Canada pour tous les projets d'exploitation des sables bitumineux retenus pour le présent audit. Ressources naturelles Canada, Santé Canada, Parcs Canada, et Affaires indiennes et du Nord Canada ne sont pas visés par le présent audit, mais ces entités étaient aussi des autorités fédérales pour certains des projets d'exploitation des sables bitumineux sélectionnés ou tous ces projets.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participent au processus d'évaluation environnementale, y compris aux commissions d'examen conjoint ou aux études approfondies, à titre de ministères ou d'organismes experts.
<p>Commissions d'examen conjoint</p> <p>(Les commissions d'examen sont créées par les gouvernements fédéral et provinciaux et sont formées d'experts indépendants. Les autorités responsables recommandent la mise sur pied d'une commission d'examen pour les projets qui sont susceptibles d'avoir des effets néfastes sur l'environnement ou de soulever des préoccupations dans le public.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Examinent et évaluent de manière impartiale les effets du projet sur l'environnement. • Tiennent des audiences publiques, dressent le bilan de leur évaluation des projets et en font rapport, y compris en ce qui concerne les effets environnementaux cumulatifs, et formulent des recommandations à l'intention des promoteurs et des gouvernements.
<p>Autres organisations</p>	
<p>Organisations régionales</p> <p>(Organisations dont les membres comprennent des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, les promoteurs et d'autres intervenants – voir la pièce 2.4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborent des cadres de travail; surveillent les effets sur l'environnement dans la région des sables bitumineux et en font rapport.

Sources : Site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (« À propos de l'Agence »); *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*; Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale

2.13 Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation des projets d'exploitation des sables bitumineux de grande envergure dans le Nord de l'Alberta, projets qui avaient été soumis soit à une étude par une commission d'examen conjoint, soit à une étude approfondie, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (voir la pièce 2.3). Nous avons en particulier voulu déterminer si, dans l'acquittement de ses responsabilités, le gouvernement fédéral a pris en compte les effets environnementaux cumulatifs des projets menés dans la région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta. Nous avons examiné le rôle de certaines organisations fédérales dans le processus d'évaluation environnementale, notamment :

- leur examen et leur analyse des données sur l'environnement;
- leurs présentations et autres interventions liées à leur participation aux commissions d'examen conjoint et à des études approfondies.

Pièce 2.3 Cinq grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta ont été assujettis à une évaluation environnementale entre 1999 et 2007

Date de l'évaluation	Nom du projet	Type d'évaluation
1999	Projet Millennium	Étude approfondie
2004	Projet des sables bitumineux Horizon	Commission d'examen conjoint
2004	Projet de la mine Jackpine	Commission d'examen conjoint
2006	Projet d'expansion minier de la rivière Muskeg	Commission d'examen conjoint
2007	Projet des sables bitumineux Kearl	Commission d'examen conjoint

Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale

2.14 Nous avons choisi la région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta parce que le nombre d'évaluations environnementales de grands projets dont cette région a fait l'objet est l'un des plus élevés au Canada. Nous nous sommes concentrés sur les travaux de Pêches et Océans Canada (en tant qu'autorité responsable), d'Environnement Canada (en tant que principale autorité fédérale experte) ainsi que de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (en tant qu'organisme fédéral responsable de l'administration des activités d'évaluation environnementale). Nous ne nous sommes pas

penchés sur le rôle des commissions d'examen conjoint indépendantes, du gouvernement provincial, ou des organisations régionales. Nous n'avons pas non plus examiné les données scientifiques sur lesquelles les autorités fédérales ont fondé leurs délibérations, leurs analyses, leurs présentations et leurs rapports.

2.15 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Information requise pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs

Données de base — Description des conditions socioéconomiques et environnementales dans le périmètre ou à proximité d'un projet ou d'une région.

Capacité biotique — Niveau maximum d'utilisation ou d'activité qu'un écosystème est capable de soutenir sans conséquence néfaste. La capacité biotique est généralement établie à l'aide d'une analyse scientifique.

Les lacunes en matière d'information entravent l'analyse des effets environnementaux cumulatifs

2.16 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si Pêches et Océans Canada ainsi qu'Environnement Canada disposaient de suffisamment d'information pour prendre en considération les effets environnementaux cumulatifs des projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta. Pour évaluer les effets cumulatifs d'un projet, les autorités fédérales ont besoin de données sur l'environnement et d'information scientifique au sujet des écosystèmes susceptibles d'être touchés, par exemple des **données de base** et de l'information sur la **capacité biotique**. Les ministères doivent être en mesure d'examiner et d'analyser l'étude d'impact environnemental préparée par le promoteur, et de contribuer à l'élaboration des rapports d'évaluation rédigés soit par l'autorité responsable, soit par une commission d'examen conjoint. Comme l'indique le *Guide de la LCÉE : Application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale au Programme de gestion de l'habitat* de Pêches et Océans Canada, les responsables doivent obtenir auprès du promoteur de l'information sur l'état de l'environnement dans la région à l'étude. En outre, l'étude d'impact environnemental effectuée par le promoteur doit définir les effets possibles sur l'environnement (y compris les effets cumulatifs), de même que leur importance.

2.17 Dans le cadre de notre audit, nous avons cherché à établir si le gouvernement détenait l'information nécessaire pour évaluer les études d'impact environnemental. Nous avons aussi examiné si le gouvernement fédéral avait vérifié le caractère adéquat de l'information fournie aux commissions d'examen conjoint mises sur pied pour examiner et évaluer les effets environnementaux des projets d'exploitation des sables bitumineux proposés.

2.18 Études d'impact environnemental examinées avant la mise sur pied d'une commission d'examen conjoint — Nous avons constaté que, pour les projets que nous avons étudiés, Pêches et Océans Canada ainsi qu'Environnement Canada avaient examiné les études d'impact environnemental préparées par les promoteurs au cours de la période de deux à trois ans allant du début de l'évaluation environnementale fédérale et de la désignation d'une autorité fédérale à la mise sur pied d'une commission d'examen conjoint. Ils ont procédé ainsi en respectant leurs responsabilités telles que définies dans l'Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale. Ces travaux représentent une part importante du processus d'évaluation environnementale fédéral. Les études d'impact environnemental sont fondées sur les cadres de référence revus par l'administration fédérale et ils fournissent d'importants renseignements qui serviront à la préparation d'une étude approfondie ou aux commissions d'examen conjoint subséquemment mises sur pied. À de nombreuses reprises, l'examen des études d'impact environnemental par les autorités fédérales a mis en évidence des lacunes dans les données et a soulevé des préoccupations quant aux hypothèses et aux modèles employés pour prévoir les effets des projets sur l'environnement. Souvent, les autorités fédérales ont demandé des renseignements complémentaires ou des éclaircissements au promoteur concerné, pour ensuite les examiner et les analyser.

2.19 Lacunes en matière d'information et préoccupations soulevées dans les présentations aux commissions d'examen conjoint — Nous avons constaté qu'après la mise sur pied d'une commission d'examen conjoint, les autorités fédérales préparaient des présentations en vue des audiences publiques menées par cette commission. Entre 1999 et 2007, ces présentations, ainsi que celles préparées dans le cadre de l'étude approfondie menée en 1999 pour le projet Millennium, ont relevé de nombreuses lacunes dans les données environnementales et l'information scientifique concernant les effets cumulatifs possibles des projets d'exploitation des sables bitumineux sur la quantité et la qualité de l'eau, sur le poisson et son habitat, sur le sol et les espèces sauvages, ainsi que sur l'air. Les responsables fédéraux nous ont expliqué que la collecte d'information sur l'environnement était une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, ce qui complique l'évaluation des effets cumulatifs.

2.20 Parmi les sujets de préoccupation soulevés par les autorités fédérales figuraient notamment les suivants : un manque d'information sur la possible **acidification** des plans d'eau dans le Nord de la Saskatchewan; des données de base insuffisantes pour évaluer l'incidence des projets sur les corridors fauniques; et des incertitudes

Acidification — Accumulation d'un excès d'acide sulfurique et d'acide nitrique dans le sol, l'eau ou l'air.

Résidus — Sous-produits de l'exploitation minière dont on se débarrasse en les stockant dans de vastes structures en terre à la surface du sol (bassins de résidus) ou dans d'anciennes fosses minières devant être remises en état.

Hydrocarbures aromatiques polycycliques — Contaminants environnementaux générés lorsque la combustion de matières organiques telles que le bois et les combustibles fossiles est incomplète. Ces hydrocarbures sont présents dans le pétrole brut et des produits comme le bitume, l'asphalte, les composés volatils du brai de houille et les huiles minérales peu raffinées ou non raffinées.

Débits d'eau et prélèvement des eaux — Écoulement de l'eau dans les ruisseaux, rivières et autres cours d'eau. Pour que les poissons puissent se nourrir, effectuer leur migration, se reproduire et hiverner, les débits d'eau dans les cours d'eau doivent être suffisants pour leurs besoins. Le prélèvement des eaux lorsque le débit d'eau est naturellement faible dans un cours d'eau soulève des préoccupations, car il se peut alors que le niveau de l'eau descende en dessous du seuil minimal pour répondre aux besoins mentionnés ci-dessus.

Altération de la chair des poissons — Odeur ou goût anormal du poisson (poisson gâté).

ainsi que des lacunes concernant l'information sur les effets du débit des cours d'eau, sur les **résidus** et sur d'autres questions liées à l'eau, comme les répercussions possibles des **hydrocarbures aromatiques polycycliques**, qui pourraient aller jusqu'au Grand Lac des Esclaves.

2.21 Parmi les préoccupations soulevées en particulier par les autorités fédérales figurent les suivantes :

- **Quantité d'eau** — À l'époque de l'étude approfondie du projet Millennium en 1999, le programme de surveillance de l'eau en lien avec les sables bitumineux en était à ses débuts. Il était donc alors impossible d'évaluer les effets sur le débit des cours d'eau dans la région. En 2004, Pêches et Océans Canada a exprimé des inquiétudes quant aux prédictions modélisées des débits d'eau par rapport à celles des débits d'eau réels, étant donné le caractère incomplet des données de base et les doutes entretenus par le Ministère sur les modèles employés. En 2006, Environnement Canada a fait part de ses préoccupations au sujet des incertitudes scientifiques et des lacunes qui subsistaient quant aux données relatives au débit des cours d'eau, tandis que Pêches et Océans Canada faisait remarquer qu'il ne disposait pas de l'information requise sur le prélèvement des eaux pour évaluer les effets cumulatifs des projets. En réponse aux rapports des commissions d'examen conjoint mises sur pied pour les projets Horizon et Jackpine, produits en 2004, Pêches et Océans Canada de même que le ministère de l'Environnement de l'Alberta ont produit un cadre de gestion de l'eau visant **les débits d'eau et le prélèvement des eaux** dans le cours inférieur de la rivière Athabasca. Le cadre de gestion est conçu pour guider les organismes de réglementation dans leur prise de décisions au sujet des effets cumulatifs causés par le prélèvement des eaux. La phase 1 a été mise en œuvre en 2007. La phase 2 aurait dû être terminée en janvier 2011, mais des représentants de Pêches et Océans Canada nous ont informés qu'elle ne le sera pas avant le début de 2012.
- **Qualité de l'eau** — En 2004, Environnement Canada a noté des lacunes dans les données de base ainsi que dans les données de l'échantillonnage sur place de la qualité de l'eau. Cette même année, Pêches et Océans Canada indiquait que l'incidence de la qualité de l'eau sur les populations locales de poissons était mal caractérisée, surtout en ce qui concerne **l'altération de la chair des poissons** et la santé globale de ces derniers. En outre, Pêches et Océans Canada a signalé le risque de fuite des bassins de résidus (contenant des sous-produits de sables bitumineux), avec percolation jusque dans le ruisseau Jackpine, ainsi que les

incertitudes générales quant à savoir si la qualité de l'eau dans les lacs de kettle – lacs artificiels formés dans l'excavation des sites épuisés – serait suffisante pour que s'y créent des écosystèmes viables. En 2006, Environnement Canada a fait part de ses inquiétudes quant au nombre restreint d'échantillons prélevés sous la glace à des fins d'analyse de la qualité de l'eau.

- **Poisson et habitat du poisson** — Le rapport issu de l'étude approfondie de 1999 signalait l'absence de données de base sur les invertébrés dans la région ainsi que sur leur contribution à l'état de l'habitat du poisson. En 2004, Pêches et Océans Canada formulait des préoccupations semblables quant aux renseignements concernant les espèces aquatiques et les effets environnementaux cumulatifs des projets sur le poisson et son habitat, vu les prélèvements répétés des eaux et la disparition de certains cours d'eau. En 2006 et en 2007, le Ministère a également relevé le manque de données sur l'habitat du poisson ainsi que les incertitudes en ce qui a trait aux moyens de pallier la perte d'habitat. Pêches et Océans Canada a signalé qu'il arrivait difficilement à caractériser les populations de poisson à l'échelle régionale en raison du manque de données, de l'absence de secteurs et de sites de référence, du nombre restreint d'années pendant lesquelles des données avaient été recueillies, ainsi que des variations dans l'échantillonnage.
- **Sol et espèces sauvages** — En 1999, Environnement Canada faisait remarquer que l'on en savait peu sur les populations d'espèces sauvages et sur leurs déplacements, et que l'incidence possible de l'exploitation des sables bitumineux sur la biodiversité était quant à elle inconnue. Cette même année, Environnement Canada recommandait de mettre sur pied un programme de surveillance exhaustif afin de recueillir des données de base pour caractériser les effets des projets d'exploitation des sables bitumineux sur les espèces sauvages et la biodiversité. Cinq ans plus tard, Environnement Canada a constaté qu'on manquait toujours d'information sur les caractéristiques de la migration des espèces sauvages dans la forêt boréale. Outre les lacunes touchant les données de base, Environnement Canada signalait aussi que l'absence d'information régionale continuait d'entraver les évaluations. En 2006 et en 2007, le Ministère a constaté que le promoteur était incapable d'effectuer une évaluation des effets cumulatifs, à l'échelle régionale, des forêts anciennes et des populations d'oiseaux en raison du caractère incomplet de la cartographie régionale des habitats.

- **Air** — Le rapport issu de l'étude approfondie de 1999 indiquait qu'en l'absence d'une analyse détaillée, les effets interprovinciaux des projets n'avaient pas été pris en compte. Environnement Canada affirmait pour sa part que les données dont on disposait laissaient supposer que certains plafonds fixés pour les émissions atmosphériques pourraient être dépassés dans la région.

2.22 Dans leurs présentations aux commissions d'examen conjoint, Pêches et Océans Canada ainsi qu'Environnement Canada ont souligné leurs inquiétudes quant au caractère exhaustif des données environnementales et aux incertitudes les caractérisant, de même qu'aux répercussions de cet état de choses pour comprendre pleinement les effets environnementaux cumulatifs dans la région.

Les efforts de coopération n'ont pas permis de combler les lacunes en matière d'information

2.23 Les modifications apportées en 2003 à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* invitaient les autorités fédérales à collaborer avec les provinces et les autres organismes intéressés afin de réaliser des études régionales, sans pour autant négliger leurs obligations en vertu de la *Loi*. Des commissions d'examen conjoint ont également souligné l'importance d'établir des partenariats entre les autorités fédérales et les organismes régionaux. Depuis la fin des années 1990, plusieurs organismes, stratégies et groupes de travail ont été créés dans la région des sables bitumineux du Nord de l'Alberta, dont le but était de surveiller les effets environnementaux cumulatifs des projets d'exploitation dans la région (voir la pièce 2.4). Des autorités fédérales participent à ces initiatives régionales.

2.24 Les autorités fédérales sont demeurées membres de ces organismes régionaux, en espérant que les efforts de coopération réduiraient les lacunes relevées en matière d'information, amélioreraient la compréhension scientifique et favoriseraient la diffusion des données environnementales. Par exemple, nous avons remarqué que, dans son rapport sur le projet Millennium, Pêches et Océans Canada indiquait que la stratégie régionale de développement durable du gouvernement de l'Alberta et le programme régional de surveillance du milieu aquatique (RAMP) étaient des projets visant à combler les lacunes relevées en matière d'information.

2.25 Nous avons constaté que, bien que le gouvernement fédéral ait continué de travailler avec les organismes régionaux, les ministères ont reconnu qu'il reste des lacunes en ce qui a trait à l'information nécessaire pour prendre en considération les effets environnementaux

cumulatifs. Par exemple, en 2004, Environnement Canada a indiqué que le rythme de développement des projets d'exploitation des sables bitumineux dépassait la capacité de la Cumulative Environmental Management Association (CEMA) et de la stratégie régionale de développement durable à mettre en œuvre des systèmes de

Pièce 2.4 Les autorités fédérales ont participé à diverses initiatives régionales visant à surveiller les effets environnementaux cumulatifs et à produire des rapports à ce sujet

Terme	Description
Stratégie régionale de développement durable (SRDD)	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie articulée en 1999 par le gouvernement de l'Alberta pour vérifier si l'environnement pouvait soutenir le rythme de croissance prévu des activités pétrolières et gazières dans la région. • La SRDD répertorie et classe par ordre de priorité 72 enjeux environnementaux dans la région des sables bitumineux qui devraient être étudiés à la lumière de la croissance prévue. Les enjeux sont subdivisés en 14 thèmes et 3 catégories de priorités (lacunes en matière d'information et urgence; lacunes en matière d'information et travaux en cours; lacunes en matière d'information, travaux en cours et moindre degré d'urgence). • Les partenaires fédéraux de la SRDD sont Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.
Cumulative Environmental Management Association (CEMA)	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe multipartite créé en 2000 pour traiter de 37 des enjeux environnementaux répertoriés dans la SRDD. • La CEMA fournit aux organismes de réglementation des recommandations sur la façon de gérer les effets environnementaux cumulatifs potentiels à l'aide d'une panoplie d'outils de gestion de l'environnement comme les plafonds ou seuils environnementaux. • Les membres fédéraux, soit l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Parcs Canada, participent aux groupes de travail.
Programme régional de surveillance du milieu aquatique (RAMP)	<ul style="list-style-type: none"> • Ce programme de surveillance environnementale a été mis sur pied en 1997. Il est financé par l'industrie et regroupe de nombreux intervenants. • Il intègre les activités de surveillance aquatique associées à divers éléments de l'environnement aquatique, à différents emplacements géographiques, aux projets d'exploitation des sables bitumineux et à d'autres activités d'exploitation dans la région des sables bitumineux de l'Athabasca. Le programme vise à permettre de relever et d'aborder les questions liées aux tendances à long terme, aux problèmes régionaux et aux effets environnementaux cumulatifs potentiels relatifs aux projets d'exploitation des sables bitumineux et à d'autres projets. • Les milieux aquatiques dans la région des sables bitumineux de l'Athabasca font l'objet d'une surveillance afin de détecter et d'évaluer les effets cumulatifs et les tendances régionales. Des données de base sont recueillies et comparées aux prévisions contenues dans les évaluations des incidences environnementales. On recueille aussi des données qui répondent aux exigences de surveillance établies pour obtenir les approbations réglementaires des projets d'exploitation des sables bitumineux et d'autres projets. • Les membres fédéraux du comité directeur sont Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et Santé Canada.

Source : Sites Web du ministère de l'Environnement de l'Alberta, de la CEMA et du programme régional de surveillance du milieu aquatique (RAMP)

gestion efficaces afin d'établir des seuils ou des objectifs en matière d'environnement. De même, la commission d'examen conjoint qui a étudié le projet des sables bitumineux Kearn en 2007 a déclaré que la réussite de la CEMA était primordiale, mais que la gestion des effets environnementaux dans la région incombait en dernier ressort aux organismes gouvernementaux de réglementation.

Les cadres de référence pour les évaluations environnementales ne tiennent pas compte des expériences antérieures

2.26 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale avaient établi des modalités au début de la phase de planification des évaluations environnementales afin d'orienter l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs associés à l'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta.

2.27 Selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les autorités responsables fédérales doivent déterminer la portée de l'évaluation environnementale et les facteurs à prendre en considération dans cette évaluation. Dans le cas des évaluations environnementales des projets d'exploitation des sables bitumineux qui sont réalisées en coopération, l'Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale définit les rôles et les responsabilités en ce qui concerne la préparation du cadre de référence destiné au promoteur (voir la pièce 2.2).

2.28 Les cadres de référence destinés aux promoteurs sont importants, car ils soulignent les renseignements que le gouvernement fédéral leur demande de fournir dans l'étude d'impact environnemental. Ces renseignements visent à permettre au gouvernement fédéral de prendre pleinement en considération les effets cumulatifs associés aux projets d'exploitation des sables bitumineux. L'étude d'impact environnemental constitue également une source d'information clé pour les commissions d'examen conjoint. Nous avons examiné si les autorités fédérales avaient fourni de l'information claire sur l'élaboration des cadres de référence et avaient confirmé que ceux-ci pouvaient répondre à leurs besoins. Nous avons également examiné si les autorités fédérales étudiaient les résultats d'une évaluation des effets environnementaux cumulatifs pour déterminer si le cadre de référence associé à cette évaluation avait bel et bien permis de répondre à leurs besoins, ou s'il devait plutôt être modifié pour les évaluations subséquentes.

2.29 Nous avons constaté que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux présentaient des commentaires et des suggestions au sujet du cadre de référence avant que celui-ci soit émis par l'autorité principale. Dans le cas de l'étude approfondie du projet Millennium, Pêches et Océans Canada – l'autorité fédérale responsable – a confirmé que le cadre de référence respectait les exigences fédérales aux termes de la *Loi*. Cependant, bien que les autorités fédérales aient commenté l'ébauche de cadre de référence pour quatre projets soumis à une commission d'examen conjoint, le gouvernement fédéral n'a pas confirmé que le cadre de référence définitif répondait aux exigences fédérales, comme l'exige l'Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale. Dans certains cas, Environnement Canada a avisé l'Agence canadienne d'évaluation environnementale que le cadre de référence final ne tenait pas compte de ses commentaires, y compris ceux concernant les exigences en matière d'information pour l'évaluation des effets cumulatifs. Nous n'avons pas été en mesure d'attester que l'Agence avait répondu aux préoccupations d'Environnement Canada, par exemple en émettant un cadre de référence supplémentaire, comme le permet l'Entente de collaboration Canada-Alberta.

2.30 Nous avons aussi constaté que les cadres de référence destinés aux promoteurs des projets d'exploitation des sables bitumineux de 1999 à 2007 étaient génériques et qu'ils ne changeaient pas d'un projet à l'autre. Dans le cadre des cinq projets que nous avons examinés, le gouvernement fédéral n'a pas saisi l'occasion de modifier le cadre de référence pour des projets ultérieurs afin d'aborder les préoccupations clés soulevées précédemment par les autorités fédérales, dans des domaines comme la quantité et la qualité de l'eau, le poisson et son habitat, le sol et les espèces sauvages, ainsi que l'air. À notre avis, les autorités fédérales auraient dû employer une pratique exemplaire de gestion visant à adapter les cadres de référence au fil du temps, afin de combler les lacunes relevées en matière d'information reçue.

2.31 Recommandation — L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner les leçons tirées des précédentes évaluations des effets environnementaux cumulatifs associés aux projets d'exploitation des sables bitumineux, afin de définir des pratiques exemplaires. Ces leçons devraient servir de base à l'adaptation des cadres de référence destinés aux promoteurs pour les futures évaluations des effets cumulatifs.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a déjà mis en œuvre des améliorations en ce qui a trait à l'élaboration du cadre de référence à l'intention des promoteurs. Pour y arriver, l'Agence a travaillé en collaboration avec les provinces et les autres ministères pour faire en sorte que ce cadre de référence tienne compte de l'expérience acquise lors des évaluations environnementales précédentes. L'Agence continuera de mettre en pratique cette approche pour les projets à venir, dans un souci d'offrir aux Canadiens des évaluations environnementales de premier ordre.

2.32 Recommandation — L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner et mettre à jour ses lignes directrices, y compris le document *Évaluation des effets cumulatifs — Guide du praticien* de 1999, de façon à tenir compte des pratiques récemment employées au Canada ainsi que des leçons tirées des évaluations antérieures et d'autres sources en ce qui concerne l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale révisera son guide du praticien pour s'assurer qu'il tienne compte des meilleures pratiques en matière d'évaluation des effets cumulatifs au Canada et dans le monde. L'examen sera axé sur les connaissances récentes et fera valoir à la fois l'expérience des praticiens et les conclusions pertinentes des études techniques. Élaborés à l'intention des praticiens du gouvernement et du secteur privé, les documents d'orientation de l'Agence favoriseront l'évaluation des effets cumulatifs dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Les ministères ont répondu à une pétition en matière d'environnement portant sur les projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta

2.33 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné où en étaient les mesures prises par le gouvernement en réponse à une **pétition en matière d'environnement** que nous avons reçue, portant sur les projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta. Nous voulions savoir si les ministères avaient fait des progrès après avoir reçu la pétition.

2.34 Nous avons constaté qu'en 2008, le gouvernement fédéral avait répondu à une pétition en matière d'environnement demandant où en était la réponse du gouvernement aux recommandations des commissions d'examen conjoint sur les projets d'exploitation des sables bitumineux. En réponse à la préoccupation du pétitionnaire à propos

Pétition en matière d'environnement — Un processus mis en place en 1995, par l'entremise d'une modification à la *Loi sur le vérificateur général*. Il s'agit d'un mécanisme simple, mais officiel, par lequel les Canadiens peuvent recevoir, de la part des ministères fédéraux, des réponses à leurs questions, leurs préoccupations ou leurs demandes concernant des enjeux environnementaux qui relèvent du gouvernement fédéral. Pour plus de détails, consulter le site Web du Bureau du vérificateur général à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca/petitions_f.

des recommandations selon lesquelles il faudrait procéder à une surveillance supplémentaire, le gouvernement avait indiqué qu'il effectuait un suivi auprès du promoteur afin de s'assurer du respect des exigences de rapport de surveillance, à titre de conditions énoncées dans la *Loi sur les pêches* pour l'approbation de l'altération, de la perturbation ou de la destruction de l'habitat du poisson – approbation accordée en 2004 pour le projet des sables bitumineux Horizon. À l'été 2010, des représentants de Pêches et Océans Canada nous ont indiqué que les rapports avaient été reçus et faisaient l'objet d'un examen.

Initiatives récentes du gouvernement fédéral

2.35 En septembre 2010, soit à une date postérieure à la période visée par le présent audit, le gouvernement fédéral a mis sur pied un groupe consultatif sur les sables bitumineux chargé de la surveillance de l'eau dans le bassin du cours inférieur de la rivière Athabasca et des cours d'eau connexes. Le mandat confié à ce groupe consistait à :

- décrire, examiner et évaluer l'ensemble des travaux de recherche et de surveillance scientifiques actuels;
- déterminer les forces et les faiblesses de la surveillance scientifique, et en établir les justifications.

2.36 En décembre 2010, le groupe a présenté un rapport faisant état des résultats de ses travaux. Selon ce rapport, les Canadiens ne disposent pas d'un système de surveillance de premier ordre et d'avant-garde dans la région des sables bitumineux. Le groupe a observé que, malgré le très grand nombre de programmes en cours dans la région des sables bitumineux, rien n'indiquait qu'il existait un leadership scientifique pour veiller à ce que les activités de surveillance et de recherche soient planifiées et réalisées de façon coordonnée. Rien n'indiquait non plus que les grandes quantités de données étaient analysées et interprétées de façon intégrée. Le groupe a également constaté l'absence de leadership dans la production de rapports sur la performance environnementale des sables bitumineux dans les diverses composantes environnementales, comme l'eau, l'air et le sol.

2.37 Toutefois, le groupe a constaté que, grâce aux données issues de recherches, de surveillance et d'évaluations environnementales qui ont été recueillies et à la participation des intervenants, les activités en cours pourraient être à la base d'un système qui serait en mesure de fournir des données crédibles pour la prise de décisions. De l'avis du groupe, un tel système permettrait d'informer les Canadiens sur les conditions actuelles et les tendances liées aux écosystèmes dans

la région des sables bitumineux et ainsi prévoir les actions nécessaires pour éviter de porter atteinte à l'environnement.

2.38 Le groupe a recommandé qu'une vision nationale et un cadre de gestion communs comportant des priorités, des politiques et des programmes harmonisés soient élaborés dans un climat de collaboration par les administrations et les intervenants concernés. Le groupe envisage que les fondements de cette vision et de ce cadre de gestion comprennent une approche globale et intégrée, adaptative, crédible sur le plan scientifique, transparente et accessible.

2.39 En mars 2011, le gouvernement fédéral a dévoilé la phase 1 de son plan visant à mettre en place un système de classe mondiale pour la surveillance de la qualité des eaux de surface. Le gouvernement fédéral a admis que la méthode de surveillance actuelle était fragmentée, incohérente et non intégrée. Dans son plan, le gouvernement conclut que le système de surveillance actuel ne produit pas suffisamment de données de qualité pour permettre de quantifier ou de détecter les effets de l'exploitation des sables bitumineux et que, dans ces conditions, aucune décision stratégique ne peut être prise concernant la protection de l'environnement (notamment la qualité de l'eau) et la durabilité de l'industrie.

2.40 Le gouvernement fédéral s'est engagé, en collaboration avec ses partenaires, à améliorer le système de surveillance au cours de plusieurs phases intégrées. À la phase 1, le plan indique le nombre précis de stations de surveillance requises entre Fort McMurray et le delta des rivières de la Paix et Athabasca pour avoir une meilleure compréhension des facteurs de stress chimiques et physiques affectant le système et approfondir notre connaissance des conditions de référence. La phase 2 déterminera les indicateurs biologiques et écologiques clés qui feront l'objet d'une surveillance et qui serviront à évaluer les incidences locales et régionales, dont les effets cumulatifs.

Conclusion

2.41 Nous avons conclu que des lacunes dans les données de base sur l'environnement et dans les mécanismes de surveillance des données environnementales nécessaires pour comprendre l'évolution des conditions du milieu dans le Nord de l'Alberta ont entravé la capacité de Pêches et Océans Canada ainsi que celle d'Environnement Canada de prendre pleinement et systématiquement en considération les effets environnementaux cumulatifs des projets d'exploitation des sables bitumineux dans cette région.

2.42 Nous sommes encouragés par les engagements que le gouvernement a pris à la suite des travaux menés par le groupe consultatif sur les sables bitumineux. Nous suivons les progrès réalisés par le gouvernement à l'égard de la mise en place de systèmes de surveillance conformes aux principes énoncés par le groupe de travail.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si le gouvernement fédéral (principalement Pêches et Océans Canada en tant qu'autorité responsable, Environnement Canada en tant qu'autorité fédérale fournissant des connaissances d'expert et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en tant qu'administrateur fédéral des activités d'évaluation environnementale) avait examiné les effets environnementaux cumulatifs des grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les évaluations faites par le gouvernement fédéral des effets environnementaux cumulatifs à l'égard des grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta qui étaient assujettis à une étude approfondie ou à une étude par une commission d'examen conjoint et pour lesquels le processus d'évaluation environnementale était terminé. Dans le cadre de notre examen, nous avons également cherché à déterminer si le gouvernement fédéral avait pris les mesures nécessaires pour réaliser l'analyse de ces effets. Les projets qui ont fait l'objet de notre examen sont le projet Millennium (étude approfondie en 1999), le projet des sables bitumineux Horizon (étude par une commission d'examen conjoint en 2004), le projet de la mine Jackpine (étude par une commission d'examen conjoint en 2004), le projet d'expansion minier de la rivière Muskeg (étude par une commission d'examen conjoint en 2006) et le projet des sables bitumineux Kearl (étude par une commission d'examen conjoint en 2007).

Nous n'avons pas examiné le rôle des commissions indépendantes d'examen conjoint et du gouvernement provincial, ni celui des organisations régionales qui surveillent les effets environnementaux cumulatifs dans la région et en font rapport.

Nous avons examiné la documentation sur l'évaluation, par le gouvernement fédéral, des effets environnementaux cumulatifs des projets étudiés et nous avons réalisé des entrevues avec des représentants de l'administration centrale et des régions des organismes chargés de l'évaluation des projets choisis. Nous n'avons pas examiné les données scientifiques sur lesquelles les autorités fédérales ont fondé leurs délibérations, leurs analyses, leurs présentations et leurs rapports.

Nous avons aussi réalisé des entrevues avec les responsables de la coordination des évaluations environnementales au sein de chaque organisme ainsi qu'avec des experts ministériels dans les domaines de l'eau, de l'habitat du poisson, de l'air et d'autres enjeux environnementaux connexes, au besoin. Nous avons aussi réalisé des entrevues avec d'autres groupes et intervenants, au besoin.

Nous avons également examiné la réponse de 2008 du gouvernement fédéral à la pétition en matière d'environnement n^o 263, dans laquelle le pétitionnaire demandait où en étaient les mesures prises par

les ministères pour donner suite aux recommandations contenues dans les rapports des commissions d'examen conjoint des projets d'exploitation des sables bitumineux.

Critère

Pour déterminer si les autorités fédérales ont considéré les effets environnementaux cumulatifs des grands projets d'exploitation des sables bitumineux dans le Nord de l'Alberta conformément à la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> , nous avons utilisé le critère suivant :	
Critère	Sources
Les organismes choisis évaluent les effets environnementaux cumulatifs des grands projets d'exploitation de ressources choisis ainsi que leur importance, conformément aux exigences de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> et des politiques, règlements et lignes directrices connexes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>, alinéas 16(1)a) et b) et paragraphe 16(2) • Agence canadienne d'évaluation environnementale, Énoncé de politique opérationnelle : Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (mis à jour en 2007) • Agence canadienne d'évaluation environnementale, <i>Évaluation des effets cumulatifs — Guide du praticien</i>, 1999 • Agence canadienne d'évaluation environnementale, <i>Document de référence concernant la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale : Évaluer les effets environnementaux cumulatifs</i>, 1994 • Directive du Cabinet sur la mise en application de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>, 2005 • Entente de collaboration Canada-Alberta en matière d'évaluation environnementale, 1999 et 2005

La direction a examiné le critère de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

La période visée par le présent audit commence avec l'étude approfondie du projet Millennium en 1999 et se termine avec l'étude du projet Kearl par une commission d'examen conjoint en 2007, y compris les activités de suivi de ces projets.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 avril 2011.

Équipe d'audit

Premier directeur principal : Bruce Sloan

Directeur principal : Richard Arseneault

Directeur : David Willey

Catherine Johns

Marc-Antoine Ladouceur

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Information requise pour l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs	
<p>2.31 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner les leçons tirées des précédentes évaluations des effets environnementaux cumulatifs associés aux projets d'exploitation des sables bitumineux, afin de définir des pratiques exemplaires. Ces leçons devraient servir de base à l'adaptation des cadres de référence destinés aux promoteurs pour les futures évaluations des effets cumulatifs. (2.16-2.30)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a déjà mis en œuvre des améliorations en ce qui a trait à l'élaboration du cadre de référence à l'intention des promoteurs. Pour y arriver, l'Agence a travaillé en collaboration avec les provinces et les autres ministères pour faire en sorte que ce cadre de référence tienne compte de l'expérience acquise lors des évaluations environnementales précédentes. L'Agence continuera de mettre en pratique cette approche pour les projets à venir, dans un souci d'offrir aux Canadiens des évaluations environnementales de premier ordre.</p>
<p>2.32 L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner et mettre à jour ses lignes directrices, y compris le document <i>Évaluation des effets cumulatifs — Guide du praticien</i> de 1999, de façon à tenir compte des pratiques récemment employées au Canada ainsi que des leçons tirées des évaluations antérieures et d'autres sources en ce qui concerne l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs. (2.16-2.30)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale révisera son guide du praticien pour s'assurer qu'il tienne compte des meilleures pratiques en matière d'évaluation des effets cumulatifs au Canada et dans le monde. L'examen sera axé sur les connaissances récentes et fera valoir à la fois l'expérience des praticiens et les conclusions pertinentes des études techniques. Élaborés à l'intention des praticiens du gouvernement et du secteur privé, les documents d'orientation de l'Agence favoriseront l'évaluation des effets cumulatifs dans le cadre de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>.</p>

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Octobre 2011

Table des matières principale

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

