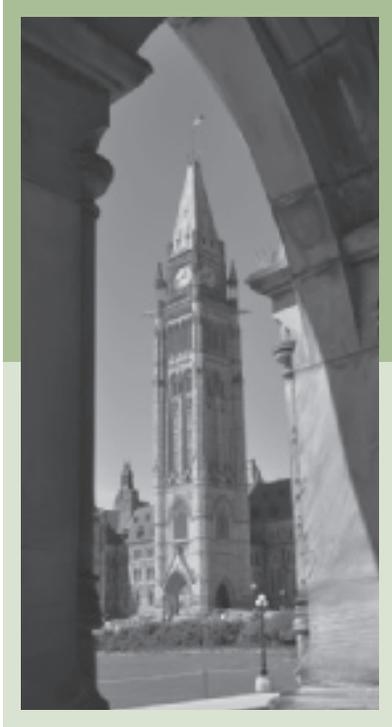


Automne 2012



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 1

Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

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
Centre de distribution
240, rue Sparks
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.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2/2012-2-1F-PDF
ISBN 978-1-100-99837-4
ISSN 1495-0790

CHAPITRE 1

Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Principaux intervenants	8
Objet de l'audit	10
Observations et recommandations	11
Évaluation et approbation des activités proposées	11
Les offices évaluent les impacts environnementaux à l'échelle des régions et des projets	13
Surveillance des impacts environnementaux	18
Les offices ne vérifient pas systématiquement les mesures d'atténuation et de suivi prescrites par les évaluations environnementales	18
Les programmes de surveillance des effets sur l'environnement aident à mieux comprendre les impacts des activités pétrolières et gazières extracôtières	19
Il faut clarifier les responsabilités en matière de surveillance des espèces en péril	21
Assurance de la conformité aux exigences environnementales	22
Les offices n'ont pas encore harmonisé entièrement leurs programmes d'audit avec les règlements axés sur les buts	22
Les offices se fient aux rapports des exploitants pour évaluer la conformité	24
Les situations de non-conformité nécessitent rarement le recours aux outils d'application prévus dans les lois	27
Préparation et intervention en cas de déversement	27
L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas obtenu une assurance suffisante que les exploitants sont prêts à intervenir de façon efficace en cas de déversement	30
Il manque certains éléments dans les plans d'intervention d'urgence des offices	31
Les offices et les ministères fédéraux pouvant apporter leur soutien doivent faire davantage pour se préparer à faire face à un déversement majeur de pétrole	32
Les offices ont tiré des leçons des incidents passés	36
Soutien des décisions importantes en matière d'environnement	38
La surveillance exercée par les membres des offices pourrait être resserrée	38
Les offices doivent maintenir leur capacité interne et externe	39
Les pratiques de gestion des risques pourraient être élargies afin d'améliorer le processus décisionnel	43

Conclusion	44
À propos de l'audit	47
Annexe	
Tableau des recommandations	51

Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Dans la région atlantique du Canada, les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources pétrolières et gazières au large des côtes sont réglementées par l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers. Les offices sont des organisations fédérales-provinciales. Leurs principales responsabilités réglementaires englobent la sécurité, la protection de l'environnement ainsi que la gestion et la conservation des ressources pétrolières.

Les offices sont chargés de gérer les risques environnementaux importants liés aux activités pétrolières et gazières extracôticières. En vertu des dispositions législatives applicables, l'exploitant est tenu d'intervenir en cas de déversement. S'il ne prend pas de mesures appropriées ou est incapable de le faire, les offices peuvent diriger une intervention en cas de déversement majeur. Ils peuvent faire appel à des acteurs fédéraux, comme la Garde côtière canadienne, Environnement Canada, Transports Canada et Ressources naturelles Canada.

Nous avons examiné comment les offices gèrent les risques et les impacts environnementaux liés aux activités pétrolières et gazières au large des côtes. Nos travaux d'audit ont porté sur les procédures que suivent les offices pour évaluer et autoriser les projets pétroliers au large des côtes, vérifier la conformité aux exigences environnementales, se préparer à intervenir en cas de déversement et intervenir au besoin. Les offices collaborent avec les ministères fédéraux suivants : Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada, y compris la Garde côtière canadienne. Nous avons aussi examiné les conseils et le soutien que ces ministères fournissent aux offices. Notre audit ne visait aucun organisme provincial ou exploitant du secteur privé.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 24 août 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les écosystèmes marins du Canada atlantique sont très diversifiés au plan biologique, et des régions comme les Grands Bancs, l'île de Sable et la zone de protection marine du Gully constituent des habitats essentiels pour des espèces en péril et des oiseaux migrateurs. Les zones extracôtières constituent aussi un élément vital de l'économie canadienne. Elles procurent des emplois à des milliers de personnes et soutiennent des activités comme l'aquaculture et la pêche, le tourisme et les activités récréatives, et la navigation et le transport.

Les répercussions que pourrait avoir au Canada atlantique un déversement de pétrole en mer, comme on a pu l'observer dans le golfe du Mexique en 2010, pourraient être vastes et dévastatrices pour l'environnement, l'industrie et le gagne-pain de nombreux Canadiens. Par conséquent, il est essentiel que les offices gèrent les risques et les impacts liés aux activités pétrolières et gazières qu'ils réglementent.

Qu'avons-nous constaté?

- Les offices ont adopté de bonnes pratiques pour évaluer et approuver les activités et projets extracôtiers. Par exemple, ils consultent les principaux intéressés. Toutefois, les offices n'ont pas encore établi de politiques et de procédures ou mis à jour leurs politiques et procédures existantes, pour orienter les évaluations environnementales. Ils n'ont pas non plus effectué de suivi systématique des mesures visant à prévenir ou à réduire les impacts environnementaux. Il sera important que les offices déterminent comment ils atteindront les objectifs de protection de l'environnement prévus dans les dispositions législatives applicables, compte tenu des changements apportés par la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.
- Les offices ont adopté des mesures adéquates pour s'assurer que les exploitants extracôtiers se conforment aux exigences environnementales. Toutefois, il reste du travail à faire pour mettre en œuvre des audits fondés sur les risques des systèmes de gestion des exploitants et établir des ententes officielles en vue d'obtenir des observations indépendantes sur les activités pétrolières et gazières au large des côtes.
- Les offices ont géré les impacts environnementaux actuels des activités pétrolières et gazières dans les zones extracôtiers du Canada atlantique en tenant compte de l'importance et de l'étendue des opérations. Cependant, si l'un ou l'autre des deux offices devait se charger d'une intervention en cas de déversement majeur, ni cet office ni les entités fédérales qui pourraient prendre part à l'intervention ne sont adéquatement préparés à jouer ce rôle.

- Plus précisément, nous avons relevé les points suivants : les plans d'intervention des offices et ceux des entités fédérales ne sont pas coordonnés et manquent parfois de cohérence; les offices et les entités fédérales n'ont pas testé ou mis à l'essai leurs plans collectifs ni leur capacité collective à réagir; plusieurs protocoles d'entente sont désuets ou n'ont pas encore été mis en place. De plus, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas encore fini l'évaluation des capacités d'intervention des exploitants en cas de déversement qu'elle a commencée en 2008.
- Contrairement à l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador, celui de la Nouvelle-Écosse ne réglemente pas d'activités de production pétrolière à l'heure actuelle. Il prévoit cependant que des activités d'exploration pétrolière seront entreprises sur le territoire relevant de sa compétence dans un proche avenir. Il a donc du travail à faire pour se préparer à cette éventualité.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

1.1 L'industrie pétrolière et gazière extracôtière a contribué de manière importante à l'économie du Canada atlantique. Le premier puits extracôtier de cette région a été foré en 1943, au large des côtes de l'Île-du-Prince-Édouard. Les activités d'exploration subséquentes ont principalement eu lieu dans la zone du plateau continental situé au large de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador. Ces activités ont permis la découverte, en 1969, de gaz naturel au sud de l'île de Sable, dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse et, en 1979, de pétrole dans le champ Hibernia, dans la zone extracôtière de Terre-Neuve. La production de pétrole a commencé en 1992 dans le champ Cohasset-Panuke et en 1997 dans le champ Hibernia. Depuis, des permis de prospection ont été octroyés pour plusieurs zones du Canada atlantique, y compris le golfe du Saint-Laurent, la côte ouest de Terre-Neuve-et-Labrador et les eaux profondes en bordure du plateau continental de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse (voir la pièce 1.1).

1.2 Plusieurs entreprises du secteur privé ont mené des activités dans l'Atlantique, y compris des levés sismiques et des forages exploratoires. Le forage de plus de 370 puits dans les zones extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador a mené à la découverte de pétrole et de gaz naturel. Seul le pétrole a été produit commercialement jusqu'à présent. À l'heure actuelle, la production de pétrole provient de quatre projets : Hibernia, Terra Nova, White Rose et North Amethyst (champ satellite de White Rose). Ensemble, les quatre projets ont permis de produire près de 100 millions de barils de pétrole en 2011.

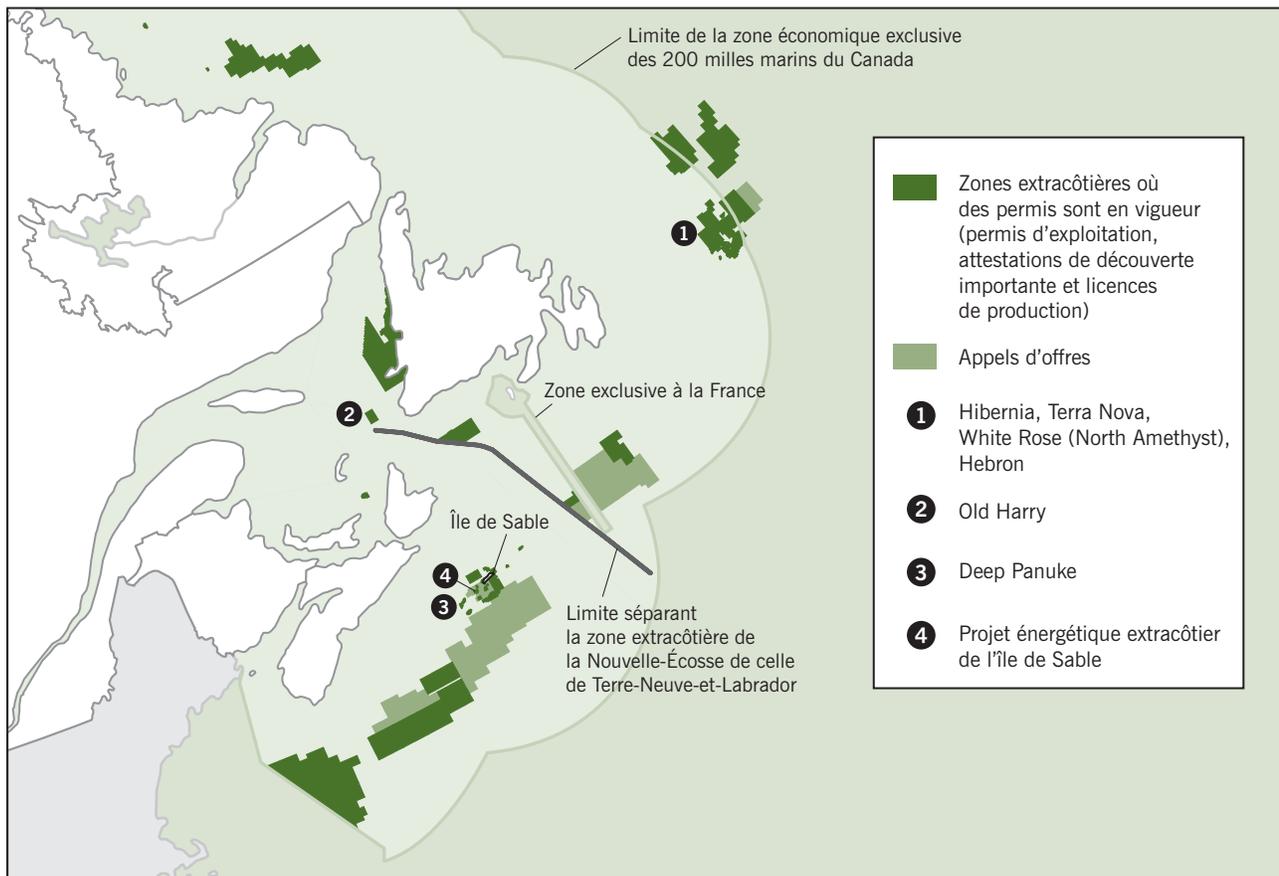
1.3 Dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse, les exploitants ont foré plus de 200 puits, ce qui a permis la production de pétrole et de gaz naturel. En 2011, le Projet énergétique extracôtier de l'île de Sable a permis de produire environ 2,8 milliards de mètres cubes de gaz naturel. On prévoit que le projet Deep Panuke commencera la production de gaz naturel en 2013.

1.4 La production a engendré des retombées économiques. Conformément à la législation applicable, le gouvernement fédéral perçoit toutes les redevances et les autres recettes générées par les activités pétrolières et gazières extracôtières, puis transfère aux deux provinces les montants équivalents aux montants reçus. Pour l'exercice 2010-2011, le gouvernement fédéral a perçu 225,6 millions de dollars en redevances et autres recettes générées par les activités pétrolières et gazières dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse

et 1,24 milliard de dollars provenant d'activités dans la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador. Le gouvernement fédéral a ensuite transféré aux deux provinces les montants équivalents aux montants reçus. À la fin de 2010, les projets extracôtiers ont permis d'employer 306 personnes en Nouvelle-Écosse et 4 051 personnes à Terre-Neuve-et-Labrador. Les projets ont également engendré des retombées économiques indirectes dans bon nombre de secteurs.

1.5 Les activités pétrolières et gazières extracôtières peuvent avoir diverses répercussions sur l'environnement (voir la pièce 1.2). Par exemple, les levés sismiques servant à repérer des emplacements de forage possibles peuvent générer des bruits sous-marins dont les niveaux sonores sont beaucoup plus élevés que le niveau ambiant normal et peuvent s'étendre sur des milliers de kilomètres. Cela peut avoir des effets sur les baleines, d'autres mammifères marins et les petits organismes se trouvant à proximité. Les activités de forage et

Pièce 1.1 Les activités gazières et pétrolières couvrent de nombreuses zones extracôtières de l'Atlantique



Sources : Adapté de documents de l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et de l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers

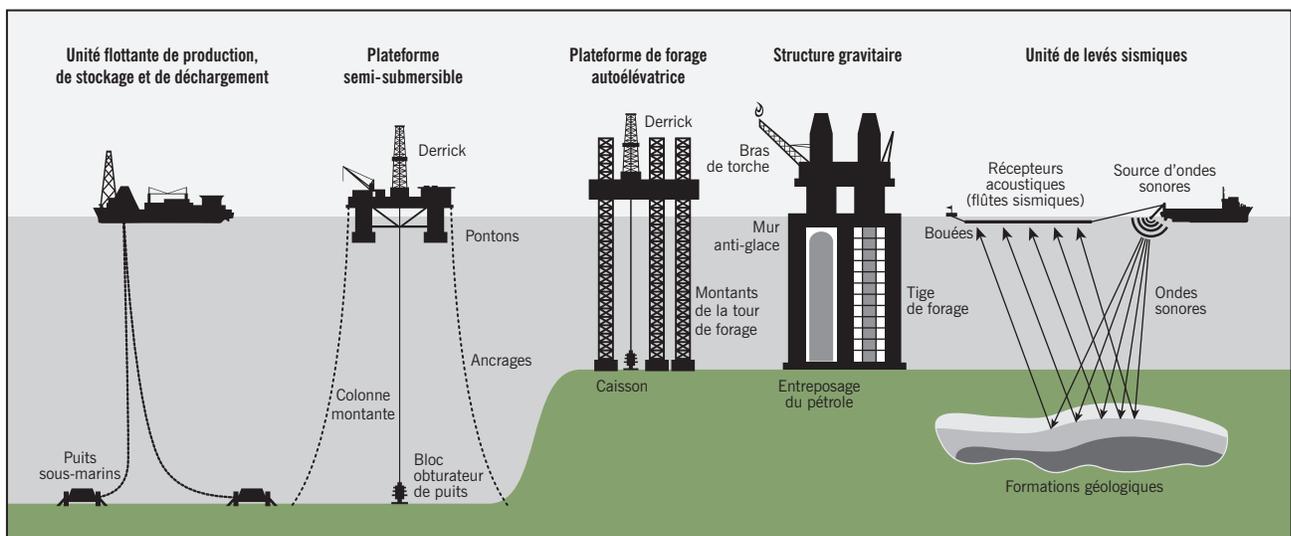
Déblais de forage — Particules générées par les activités de forage de fonds marins et évacuées à la surface par les fluides de forage.

Eau produite — Eau qui est associée aux réservoirs de pétrole et de gaz, et qui est recueillie lors de leur extraction. Dans la plupart des sites de production extracôtiers, l'eau est séparée du pétrole, soumise à un traitement, puis rejetée dans le milieu marin ou sous le plancher océanique aux fins d'élimination.

d'extraction produisent des déchets, comme des **déblais de forage** et de l'**eau produite**, qui peuvent contenir des hydrocarbures. Durant la production, le torchage (opération consistant à brûler le gaz naturel) contribue à l'émission de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques. Enfin, des incidents peuvent survenir, comme des déversements de pétrole, ce qui pourrait avoir un effet sur les oiseaux de mer et les poissons, en plus de toucher l'industrie de la pêche et les zones côtières.

1.6 Les incidents survenus au Canada et ailleurs dans le monde mettent en évidence les risques pour la santé et l'environnement qui sont liés à la production de pétrole et de gaz extracôtiers, de même que la nécessité de mettre en œuvre une réglementation efficace. En 1982, 84 travailleurs ont perdu la vie lorsque la plateforme semi-submersible Ocean Ranger a fait naufrage au large des côtes de Terre-Neuve.

Pièce 1.2 Les activités de forage de puits de pétrole et de gaz peuvent avoir des répercussions sur l'environnement



Répercussions liées à des accidents

- Déversements de pétrole
- Déversements de produits chimiques
- Émissions de gaz
- Chutes d'objets
- Collisions

Répercussions liées aux activités d'exploitation

- Déchets solides et liquides (y compris eaux usées, eaux de drainage et poussière)
- Boues, déblais et sédiments
- Rejets d'eau de refroidissement, d'eau de ballast, de saumures et d'autres produits chimiques pour le forage
- Émissions atmosphériques découlant de la production d'électricité, de la ventilation, du carburant et de l'entreposage de produits chimiques
- Torchage
- Bruits et lumières
- Perturbation du fond marin et déversement de roches

Source : Adapté de la Commission OSPAR et d'évaluations environnementales

En 2010, la marée noire dans le golfe du Mexique causée par l'explosion du puits Macondo, à la plateforme pétrolière Deepwater Horizon, a coûté la vie à 11 travailleurs et fait la manchette partout dans le monde. Cet incident a montré à quel point les répercussions économiques et environnementales peuvent être graves lors d'un déversement majeur. En 2012, des travailleurs ont passé près de deux mois à essayer de colmater la fuite du puits de gaz Elgin en mer du Nord britannique. Les entreprises menant des activités d'exploitation au large des côtes atlantiques du Canada doivent également composer avec un environnement très difficile : aux risques techniques et géologiques s'ajoutent les icebergs, le brouillard et les mauvaises conditions météorologiques, sans compter l'emplacement des champs en haute mer.

Principaux intervenants

1.7 Depuis 1986, l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers réglemente les activités pétrolières et gazières dans les zones extracôticières de la province. Depuis 1990, l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers joue le même rôle dans la zone extracôticière de la Nouvelle-Écosse. Chaque office a été établi à la suite de l'adoption de lois similaires par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial respectif. Nous désignons ces deux entités par le nom collectif « offices » ou, de façon individuelle, par « Office de Terre-Neuve-et-Labrador » et « Office de la Nouvelle-Écosse ». Les offices sont indépendants des deux ordres de gouvernement, sauf lorsque les ministres passent en revue certaines décisions prescrites par la législation.

1.8 Au niveau fédéral, les lois habilitantes sont la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve* et la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada — Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers* (ci-après appelées « lois de mise en œuvre »). Les deux provinces ont adopté des règlements similaires en vertu de ces lois et les offices ont collaboré à l'élaboration de directives communes à l'intention de l'industrie qu'ils réglementent. (L'Office national de l'énergie, un organisme fédéral indépendant, réglemente l'industrie extracôticière dans d'autres parties du Canada, y compris l'Arctique.)

1.9 Aux termes des lois de mise en œuvre, les principales responsabilités réglementaires des offices incluent la sécurité, la protection de l'environnement et la conservation des ressources pétrolières et gazières. Les offices ont précisé qu'ils accordent la plus haute priorité à la sécurité et à la protection de l'environnement.

1.10 Pour chaque office, les gouvernements fédéral et provincial nomment de façon indépendante un nombre égal de membres et nomment conjointement le président. Chacun des organismes est financé à parts égales par les gouvernements des deux paliers. L'Office de la Nouvelle-Écosse a reçu 6,8 millions de dollars des gouvernements fédéral et provincial au cours de l'exercice 2011-2012 et compte 39 employés. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a reçu 14,9 millions de dollars au cours du même exercice et possède 72 employés.

1.11 Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont des responsabilités liées à celles des offices, en particulier en ce qui concerne la protection de l'environnement dans les zones extracôtières, notamment :

- Ressources naturelles Canada;
- Environnement Canada;
- Transports Canada;
- Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne).

1.12 Le ministre fédéral des Ressources naturelles, en collaboration avec ses homologues provinciaux, assume la responsabilité globale à l'égard des deux offices. Le rôle des autres ministères visés par notre audit en est un de soutien seulement. Transports Canada assume une responsabilité de nature réglementaire en ce qui concerne la sécurité maritime, y compris le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires, mais n'a aucune obligation d'intervenir en cas de déversements provenant d'installations extracôtières. La Garde côtière canadienne a pour mandat d'intervenir en cas de déversements provenant de navires, mais pas en cas de déversement provenant d'installations extracôtières. Elle peut toutefois fournir des ressources en cas de déversements provenant d'une installation pétrolière ou gazière extracôtière. Environnement Canada et Pêches et Océans Canada fournissent, entre autres, des conseils scientifiques aux offices. Environnement Canada préside également l'Équipe régionale des interventions d'urgence, un groupe interorganisationnel qui rassemble des experts afin d'offrir une source unique de conseils.

1.13 Il s'agit de la première fois que le commissaire à l'environnement et au développement durable soumet l'un ou l'autre des offices à un audit. Nous avons toutefois mené d'autres audits liés à des questions environnementales dans des zones extracôtières. Dans le chapitre 1 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*

(automne 2010), nous avons fait le point sur le régime de gestion mis en place pour intervenir en cas de déversements de pétrole provenant de navires. Le présent rapport contient deux chapitres connexes : « Les aires marines protégées » et « Les garanties financières pour les risques environnementaux ».

Objet de l'audit

1.14 En juillet 2011, un décret fédéral a demandé au vérificateur général du Canada de mener un audit de performance de l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Office de la Nouvelle-Écosse, et de présenter les questions d'importance à la Chambre des communes.

1.15 Notre objectif était de déterminer si les offices ainsi que les autres entités fédérales avaient géré les risques et les impacts environnementaux des activités pétrolières et gazières extracôtières conformément à la législation, à la réglementation, aux directives et aux bonnes pratiques applicables ainsi qu'aux accords conclus avec d'autres intervenants.

1.16 L'audit a porté sur les procédures suivies par les offices pour :

- évaluer et surveiller les impacts environnementaux potentiels des activités pétrolières et gazières proposées;
- vérifier la conformité aux exigences environnementales;
- se préparer et intervenir en cas de déversement, en collaboration avec d'autres parties.

1.17 Nous nous sommes penchés sur les ministères fédéraux retenus dont les responsabilités environnementales étaient liées à celles des offices; nous n'avons pas examiné les entités provinciales, les responsabilités provinciales, ni les exploitants du secteur privé. Nous avons également exclu les questions liées à la santé et à la sécurité. Nous reconnaissons toutefois que certains événements imprévus peuvent donner lieu à des questions ayant trait à l'environnement de même qu'à la santé et à la sécurité. De tels événements ont été pris en compte, selon le cas.

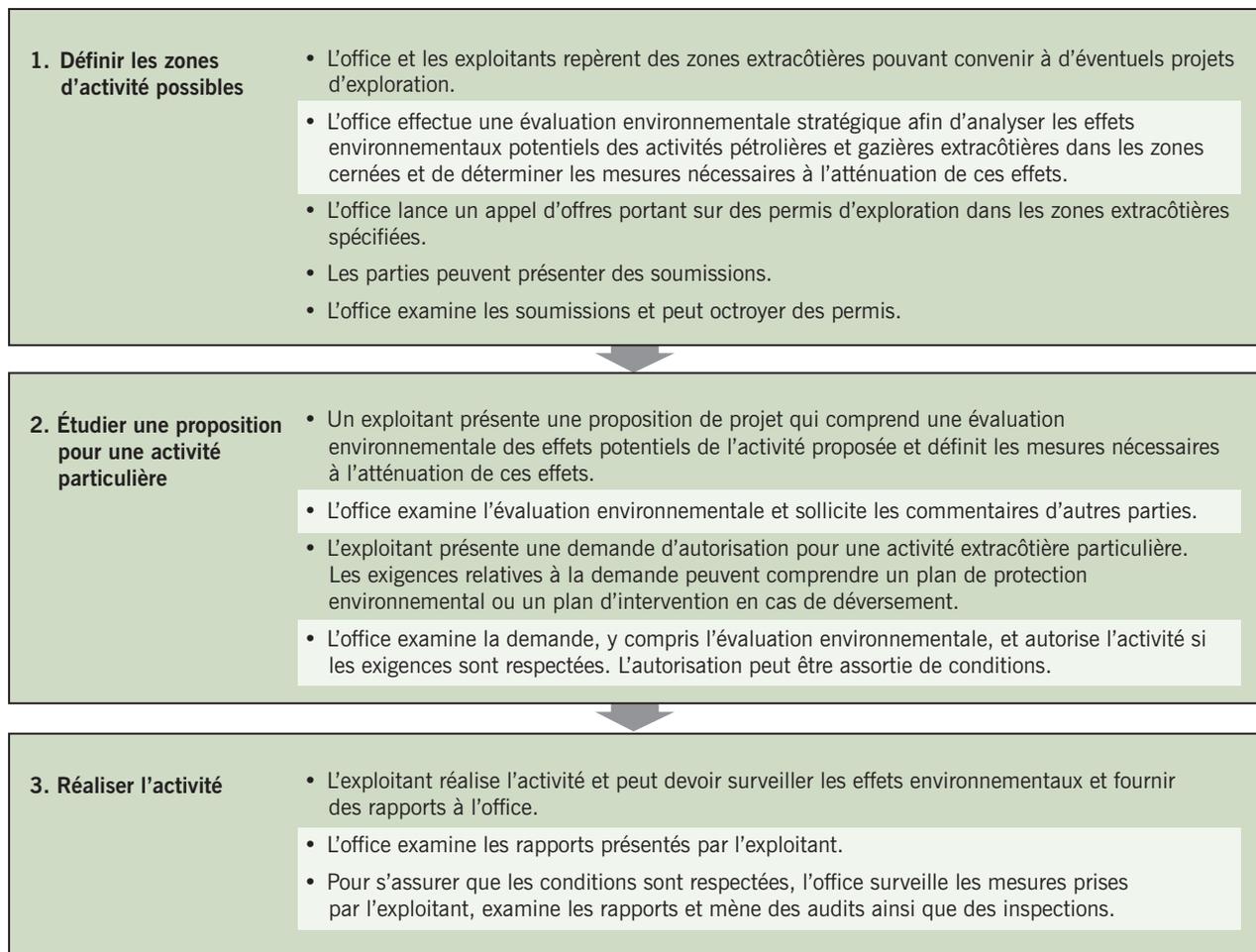
1.18 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Évaluation et approbation des activités proposées

1.19 Afin de réduire au minimum les impacts environnementaux attribuables aux activités pétrolières et gazières extracôtières, l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtières et l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtières évaluent les effets environnementaux potentiels et établissent des exigences pour les prévenir ou les réduire. Les deux offices suivent les mêmes étapes pour l'examen et l'approbation ou l'autorisation des activités extracôtières (voir la pièce 1.3). La plupart de ces étapes sont requises en vertu des lois habilitantes, de la loi en matière d'évaluation environnementale et des règlements connexes.

Pièce 1.3 Les offices suivent des étapes bien définies pour l'examen et l'approbation des activités extracôtières



Note : Il s'agit d'une version simplifiée du véritable processus. Le présent chapitre traite plus en détail des mesures surlignées.

1.20 En juillet 2012, le Parlement a remplacé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* par une nouvelle loi, qui est entrée en vigueur durant notre audit et a eu une incidence sur la manière dont les offices doivent tenir compte des impacts environnementaux. Selon l'ancienne loi, les offices devaient évaluer une gamme d'activités qui comprenaient les levés sismiques, les puits de prospection et les installations de production au large des côtes. Dans le contexte de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* et de ses règlements d'application, seuls les projets de production doivent maintenant faire l'objet d'évaluations, que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale est chargée de diriger.

1.21 Les offices demeurent responsables de la protection de l'environnement en vertu des lois de mise en œuvre. Ils ont indiqué qu'à court terme, ils prévoient appliquer des processus d'examen environnemental semblables à ceux requis par l'ancienne loi. Quatre évaluations entreprises en vertu de l'ancienne loi se poursuivent aux termes des lois de mises en œuvre. En outre, conformément à la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, les offices sont tenus d'évaluer les projets se déroulant en territoire domaniale lorsqu'ils doivent rendre une décision concernant ces projets. La nouvelle loi prévoit également que les offices doivent mener à terme les projets désignés qui sont entrepris sous le régime de l'ancienne loi. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador poursuit donc ses travaux pour deux projets, dont l'un est décrit à la pièce 1.4.

Pièce 1.4 L'évaluation environnementale du projet Old Harry se poursuivra

Le gisement Old Harry qui se trouve dans le golfe du Saint-Laurent fait actuellement l'objet de travaux d'exploration. En 2008, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a délivré un permis pour des activités d'exploration, puis il a entamé un processus d'évaluation environnementale pour le forage de prospection en février 2011.

Cinq provinces canadiennes sont bordées par l'estuaire ou le golfe du Saint-Laurent. Il s'agit de l'un des écosystèmes marins les plus grands et les plus productifs du monde. Il revêt également une importance économique, car il est utilisé de façon intensive pour la pêche et les activités récréatives, en plus d'être une importante voie de transport. L'Office a pris en considération le degré élevé de préoccupation du public au sujet des impacts environnementaux des activités pétrolières extracôtières dans cette zone.

L'évaluation environnementale du projet Old Harry se poursuit, même si la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* n'assujettit pas le forage de prospection à une évaluation environnementale. Le ministère de l'Environnement a désigné cette évaluation environnementale afin qu'elle soit achevée. À la fin de notre audit, l'évaluation de l'Office était toujours en cours.

1.22 Afin de déterminer si les impacts environnementaux des activités pétrolières et gazières extracôtières proposées ont été examinés comme il se doit, nous nous sommes penchés sur les démarches suivantes que les offices ont effectuées :

- la réalisation d'évaluations environnementales stratégiques;
- l'examen des évaluations environnementales des projets;
- l'examen des demandes d'autorisation.

Les offices évaluent les impacts environnementaux à l'échelle des régions et des projets

1.23 Évaluations environnementales stratégiques — Les offices eux-mêmes effectuent des évaluations environnementales stratégiques. Ce type d'évaluation est un outil qui contribue à la prise de décisions éclairées, car il intègre des facteurs environnementaux à l'élaboration de politiques publiques et à la prise de décisions stratégiques. Les offices utilisent cet outil pour analyser de vastes zones géographiques et identifier des aires ou des composantes de l'environnement qui sont particulièrement sensibles et doivent être évitées ou protégées au moyen de mesures d'atténuation. Les évaluations stratégiques permettent aussi parfois de déceler les principales lacunes dans l'information. Les résultats, quant à eux, peuvent réduire le temps et les efforts requis pour évaluer les effets environnementaux des projets, ce que les exploitants font plus tard dans le cadre du processus d'approbation.

1.24 Selon les pratiques internationales et les directives élaborées par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, une évaluation environnementale stratégique doit comprendre les éléments suivants :

- l'examen d'options pouvant remplacer le plan ou le programme proposé;
- la participation efficace des parties intéressées;
- la prise en compte d'information environnementale suffisamment tôt dans le processus pour qu'elle influe sur la prise de décisions.

1.25 À la fin de notre audit, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador avait terminé six évaluations stratégiques touchant l'ensemble des principales zones extracôtières et en avait modifié une dont il n'avait pas terminé la mise à jour. L'Office de la Nouvelle-Écosse, pour sa part, avait terminé les évaluations stratégiques de quatre zones (dont l'une menée conjointement avec l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador) et en effectuait deux nouvelles.

1.26 Nous avons constaté que les offices appliquaient certaines pratiques exemplaires. Par exemple, ils ont consulté les principaux intervenants, notamment des ministères fédéraux et la population. Toutefois, nous avons remarqué certaines faiblesses. Ainsi, l'évaluation environnementale stratégique finale ne tenait pas toujours compte des commentaires des experts fédéraux. De plus, dans les quatre cas examinés, les offices avaient lancé un appel d'offres avant que l'évaluation ne soit terminée. Dans l'un de ces cas, l'office responsable a accordé des permis d'exploration avant que l'évaluation ne soit complétée. Bien que les offices aient effectué certaines démarches pour communiquer les résultats préliminaires, les soumissionnaires intéressés ne disposaient pas toujours d'une information complète sur les contraintes environnementales et sur les mesures de protection nécessaires avant la fin du processus de préparation des soumissions (ou une fois celui-ci terminé).

1.27 Recommandation — Afin de maximiser les moyens de protéger l'environnement et de s'assurer que les éventuels promoteurs de projets disposent de l'information environnementale nécessaire à la prise de décisions appropriées, les offices devraient veiller à ce que les résultats des évaluations environnementales stratégiques à jour soient disponibles avant de lancer un appel d'offres.

Réponses des offices — Recommandation acceptée en principe. Les offices ont déjà recours à des processus qui optimisent les occasions de protéger l'environnement et de communiquer de l'information sur l'environnement, tout en veillant à l'équité et à l'efficacité du régime d'attribution des droits.

En ce qui a trait aux évaluations environnementales stratégiques (EES), les offices ont pour pratique de veiller à ce que les résultats d'une EES à jour soient connus soit avant le lancement de l'appel d'offres, soit assez tôt avant que l'appel d'offres soit clos et que les soumissionnaires et les offices aient pris des décisions irrévocables.

À l'Office de la Nouvelle-Écosse, cette pratique est fondée sur une directive politique conjointe des gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'est pas lié de la sorte.

En application de la recommandation qui précède, les offices prévoient tenir à jour les EES dans les secteurs qui offrent le meilleur potentiel de prospection et qui sont les plus susceptibles d'être visés par des appels d'offres.

S'il n'y a pas d'EES (ou d'EES à jour) au moment de l'appel d'offres, le dossier d'appel d'offres doit le préciser de manière à assurer la transparence complète du processus. De plus, l'appel d'offres doit être lancé sous réserve des résultats du processus d'évaluation environnementale. La délivrance par un office d'une licence de prospection est aussi assujettie, à titre de décision fondamentale, à l'approbation du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial visé.

1.28 Évaluations environnementales de projets — Les exploitants effectuent les évaluations environnementales de projets. Ce type d'évaluation est reconnu à l'échelle internationale comme une façon efficace permettant aux décideurs de réduire les impacts environnementaux. Une fois que des projets ont été proposés pour un endroit précis, les offices exigent que les exploitants évaluent les effets attendus sur l'environnement. Les offices ont considéré comme des projets distincts les différentes phases et étapes des projets pétroliers et gaziers réalisés dans les zones extracôtières. Nous avons observé que, sur les 54 évaluations effectuées depuis 2003, 3 étaient des analyses détaillées (études approfondies) de grands projets. Les autres étaient des examens préliminaires des effets possibles sur l'environnement et portaient surtout sur les levés sismiques.

1.29 Nous avons effectué des entrevues et examiné des documents portant sur une sélection d'évaluations environnementales de projets entreprises depuis 2003 afin de déterminer si les offices avaient convenablement tenu compte des impacts possibles des projets proposés et de l'importance des effets néfastes pour l'environnement. Ainsi, les offices ne sont pas censés approuver une proposition avant que l'évaluation environnementale du projet ne soit terminée. Nous avons constaté que, conformément aux exigences, les offices examinaient et approuvaient les évaluations environnementales des projets avant d'approuver ceux-ci. Les offices coordonnaient aussi l'examen par les ministères fédéraux concernés, tenaient les consultations appropriées et établissaient des mesures d'atténuation et des programmes de surveillance. Cependant, aucun des deux offices n'avait de politiques ni de procédures à jour et approuvées pour encadrer l'examen des évaluations environnementales de projets. Compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en juillet 2012, il est encore plus important que les offices se dotent de telles politiques et procédures, car ils devront réexaminer leur méthode d'examen des impacts environnementaux des projets.

1.30 Nous avons constaté que les évaluations environnementales stratégiques et les évaluations environnementales de projets mettaient en lumière des lacunes dans l'information, par exemple en ce qui concerne les effets du forage et de l'exploitation de puits sur les oiseaux de mer (voir la pièce 1.5), les effets des levés sismiques et les effets des contaminants à l'état de traces présents dans l'eau produite. Même si un certain nombre de travaux de recherches sont en cours, les lacunes en matière de recherche et d'information scientifiques dans ces domaines pourraient limiter la capacité de nombreuses organisations à évaluer et à surveiller les effets sur l'environnement.

1.31 La capacité du gouvernement fédéral à combler certaines de ces lacunes dans l'information pourrait être affectée par des changements apportés à un centre de recherche clé de Pêches et Océans Canada, le Centre de recherche sur le pétrole, le gaz et autres sources d'énergie extracôtières. Ce centre coordonne à l'échelle nationale la recherche sur les impacts environnementaux et océanographiques de l'exploration, de la production et du transport pétroliers au large des côtes. Pêches et Océans Canada a fait savoir que le Centre cesserait graduellement ses activités internes de recherche sur les effets biologiques de l'exploitation pétrolière et gazière.

Pièce 1.5 Il est nécessaire de mieux comprendre les effets des projets extracôtières sur les oiseaux de mer

Un grand nombre d'espèces d'oiseaux de mer sont protégées en vertu de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. En dépit de cela, ces oiseaux peuvent être tués ou blessés lorsqu'ils s'approchent de plateformes pétrolières et gazières extracôtières, attirés par la disponibilité accrue de nourriture, la lumière ou les torchères qui brûlent du gaz naturel. Les oiseaux de mer sont aussi parfois exposés à des films d'hydrocarbures issus de rejets opérationnels ou de déversements. Des études ont montré que les plumes souillées par des hydrocarbures nuisent à la flottabilité des oiseaux et à leur capacité de réguler leur température corporelle lorsqu'ils nagent en eau froide, ce qui peut entraîner la mort par hypothermie ou inanition. De plus, le pétrole ingéré peut altérer le fonctionnement des organes internes des oiseaux.

Certaines activités extracôtières sont effectuées dans les aires d'alimentation essentielles d'espèces migratrices, comme l'Océanite cul blanc, et d'oiseaux marins plongeurs, comme le Mergule nain et le guillemot. Des experts ont signalé la nécessité de faire plus de recherches afin d'évaluer les impacts de la lumière, du torchage, des films d'hydrocarbures et du souillage des plumes par les substances rejetées pendant le forage et la production, tels les fluides de forage synthétiques.



Océanite cul blanc

Photo : John Chardine, Environnement Canada

1.32 Recommandation — Les offices devraient collaborer avec leurs partenaires fédéraux, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, afin de déceler et de combler les principales lacunes dans l'information issue des évaluations environnementales stratégiques et des évaluations environnementales de projets.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices continueront de désigner les secteurs où effectuer des recherches en priorité, en coopération avec les ministères et organismes fédéraux et avec les autres intervenants. Ils le feront pour des recherches ciblées par des ministères et des organismes du gouvernement, par le biais de programmes comme le Fonds pour l'étude de l'environnement et le Programme de recherche et de développement énergétiques, et par l'entremise d'un corpus élargi de recherches locales et internationales dans des secteurs particuliers. Il s'agira d'une activité continue des offices.

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et travaillera en collaboration avec les offices afin de déceler les lacunes clés en matière d'information dans les évaluations environnementales de projet et les évaluations environnementales stratégiques.

Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de supporter les offices en fournissant des avis d'expert durant les évaluations environnementales des projets selon les protocoles d'ententes et le mandat de Pêches et Océans Canada.

1.33 Autorisations — Les offices sont chargés d'autoriser les activités telles que les levés sismiques et les activités de forage et de production. Entre janvier 2010 et juin 2012, l'Office de la Nouvelle-Écosse a délivré 6 autorisations et l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador, 14 autorisations. Selon l'activité visée dans la demande d'autorisation, les offices peuvent demander des renseignements supplémentaires, par exemple le **plan de protection de l'environnement**, le plan d'intervention en cas de déversement ou les plans concernant d'autres mesures environnementales, comme les procédures de contrôle des rejets de pétrole. Nous avons cherché à déterminer si les offices effectuaient une vérification pour s'assurer que les exploitants fournissaient les données environnementales nécessaires dans leurs demandes d'autorisation. Nous avons aussi examiné les dossiers de synthèse de toutes les autorisations concernant des activités de forage et de production et des activités géophysiques, qui ont été accordées par les offices pendant la période visée par l'audit. Selon ce que nous

Plan de protection de l'environnement — Plan décrivant les principales exigences environnementales pour les activités de forage ou de production, notamment les limites de contaminants permises dans l'eau produite, les méthodes acceptables pour éliminer les déblais de forage et une liste des produits chimiques pouvant être utilisés.

avons constaté dans les dossiers, on y avait consigné que les demandes comportaient toute l'information environnementale requise.

1.34 Aux termes des règlements régissant le forage et la production de pétrole au large de l'Atlantique, les exploitants qui font une demande d'autorisation doivent parfois soumettre un plan de protection de l'environnement à l'office responsable. Ce plan doit comprendre les engagements pris par les exploitants et peut faire l'objet d'audits ou d'inspections par l'office responsable. Nous avons examiné tous les plans de protection de l'environnement présentés à l'égard des demandes en cours et avons constaté qu'ils étaient à jour ou en train d'être modifiés et que, conjointement avec d'autres documents, ils comportaient tous les éléments clés requis par les règlements.

Surveillance des impacts environnementaux

1.35 Selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les lois de mises en œuvre, la *Loi sur les espèces en péril* et divers règlements, directives, politiques et procédures, les offices doivent s'assurer que des programmes de surveillance et de suivi sont mis en œuvre pour tenir compte des évaluations environnementales et des exigences associées aux autorisations de projets. Nous avons évalué trois types de programmes qui sont exigés :

- les programmes visant à faire le suivi des mesures d'atténuation et de surveillance requises pour des projets approuvés et à vérifier la mise en œuvre de ces exigences;
- les programmes de surveillance systématique des effets environnementaux visant à comparer les impacts prévus avec ceux qui sont constatés;
- les programmes visant à mesurer les impacts sur les espèces en péril.

Les offices ne vérifient pas systématiquement les mesures d'atténuation et de suivi prescrites par les évaluations environnementales

1.36 Aux termes de la loi en matière d'évaluation environnementale, les programmes de suivi visent à permettre de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet désigné et de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs. Nous avons sélectionné 11 évaluations environnementales de projets en prenant soin d'inclure différents types de projets et des projets récemment approuvés par les offices, pour vérifier de quelle façon les exigences relatives à l'atténuation et à la surveillance étaient mises en œuvre.

1.37 Dans le cas de certains projets, tel le forage de puits, les mesures d'atténuation sont décrites en détail dans le plan de protection de l'environnement. Dans d'autres, tels les levés sismiques, ces mesures figurent à plusieurs endroits, y compris dans les évaluations environnementales, à titre de conditions aux autorisations ou dans la correspondance avec les exploitants. À la lumière de notre examen des dossiers et d'autres renseignements, nous avons constaté qu'aucun des offices ne disposait de procédures permettant de vérifier systématiquement quelles mesures d'atténuation et de suivi étaient requises.

1.38 Nous avons aussi examiné la façon dont les offices vérifiaient la mise en œuvre des mesures d'atténuation et de suivi dans le temps. Les rapports quotidiens, hebdomadaires et mensuels reçus de la part des exploitants constituent la principale source d'information que les offices utilisent pour cette vérification. Ces rapports contiennent diverses valeurs mesurées, mais ne font pas toujours le lien entre ces valeurs et les mesures d'atténuation. Les offices ne vérifient donc pas systématiquement si les exploitants ont mis en œuvre les mesures d'atténuation et à quel point cette mise en œuvre a été efficace.

Les programmes de surveillance des effets sur l'environnement aident à mieux comprendre les impacts des activités pétrolières et gazières extracôtières

1.39 Les programmes de surveillance des effets sur l'environnement peuvent s'avérer des outils précieux pour mesurer les effets des activités pétrolières et gazières extracôtières, vérifier la justesse des évaluations environnementales de projets, mettre au jour de nouvelles préoccupations et, s'il y a lieu, améliorer les mesures d'atténuation. En se fondant sur les évaluations environnementales effectuées par les exploitants pour chacun des principaux projets extracôtières, les offices ont exigé que les exploitants établissent des programmes pour surveiller systématiquement les effets de leurs activités sur l'environnement. La surveillance peut aussi être requise pour assurer le suivi des effets à long terme après un déversement.

1.40 Nous avons examiné dans quelle mesure les offices vérifiaient si les exploitants concevaient et exécutaient adéquatement leurs programmes de surveillance des effets sur l'environnement. Nous nous attendions à ce qu'ils vérifient, entre autres :

- si les programmes mesuraient les composantes environnementales appropriées;

- si la conception des programmes était rigoureuse sur le plan scientifique;
- s'il y avait des mesures de contrôle qualité appropriées.

1.41 Nous avons noté que les exploitants de différentes installations extracôtières faisaient le suivi de différentes composantes environnementales, en fonction de l'emplacement des installations. Par exemple, les exploitants mesurent tous la concentration en substances toxiques dans l'eau produite, mais ils surveillent différentes espèces de poissons et de mollusques, selon l'abondance et l'importance commerciale des espèces dans la zone du projet. En Nouvelle-Écosse, les programmes de surveillance suivent les déplacements des oiseaux de mer et des mammifères marins. À Terre-Neuve-et-Labrador par contre, les programmes de surveillance des effets sur l'environnement ne comprennent pas de telles mesures. Deux des trois exploitants de grands projets y surveillent plutôt la faune marine en faisant appel à des observateurs à bord de navires et de plateformes extracôtières. Les travaux effectués par Environnement Canada aident également à comprendre les effets des projets sur les oiseaux migrateurs marins.

1.42 Nous avons constaté que le personnel des offices et les experts du gouvernement fédéral et d'ailleurs vérifiaient si les exploitants avaient conçu et mis en œuvre de façon appropriée leurs programmes de surveillance des effets sur l'environnement et si les rapports étaient exacts. Les offices se fient aux commentaires et au savoir-faire des experts fédéraux pour s'assurer de la qualité des programmes. Nous avons examiné les commentaires reçus pour quatre projets (un en Nouvelle-Écosse et trois à Terre-Neuve-et-Labrador) et avons constaté que les experts étaient satisfaits de la qualité des programmes de surveillance pour trois de ces projets. Les experts ont soulevé d'importantes préoccupations concernant le quatrième programme, particulièrement à propos de la qualité de la surveillance des oiseaux de mer et de l'habitat du poisson. L'office responsable a pris en considération cet avis au moment d'accorder son approbation finale des rapports de surveillance des effets sur l'environnement.

1.43 L'examen régulier des résultats de la surveillance par les offices, les experts de ministères et d'autres spécialistes peut aider à l'évaluation du bien-fondé des règlements, des lignes directrices et des conditions liées aux autorisations. L'examen régulier permet aussi de s'assurer que les exploitants visent l'amélioration continue en tenant compte de nouvelles données scientifiques. Nous avons constaté que les résultats des programmes de surveillance étaient

utilisés pour adapter les programmes des années subséquentes, concevoir des programmes de surveillance pour les nouveaux projets et aider à l'élaboration des modifications à apporter aux lignes directrices. Une connaissance à jour et exacte des effets des activités pétrolières et gazières extracôtières s'avère nécessaire pour faire en sorte que les évaluations environnementales et l'examen des autorisations ciblent les enjeux les plus importants.

1.44 Les offices ont collaboré avec les exploitants afin de rendre publics certaines méthodes et certains résultats de programmes de surveillance. Cependant, les résultats des programmes de certains exploitants ne sont pas généralement accessibles. Les lois de mise en œuvre imposent certaines contraintes quant à la nature des renseignements pouvant être divulgués et au moment où cela peut être fait. À notre avis, une accessibilité accrue aiderait à assurer la crédibilité scientifique et permettrait à la population de mieux comprendre les impacts réels des activités pétrolières et gazières extracôtières. Un accès sans restriction aux données faciliterait par ailleurs le partage des leçons apprises entre les exploitants et les offices et contribuerait aux travaux de recherche effectués par le gouvernement, l'industrie et le milieu universitaire.

1.45 Recommandation — Les offices devraient collaborer avec les exploitants afin d'améliorer la transparence, l'accessibilité et l'utilité des programmes de surveillance des effets sur l'environnement et des résultats obtenus. Ils devraient, entre autres, favoriser l'amélioration continue et la recherche concertée entre l'industrie, le gouvernement et le milieu universitaire, dans le but de mieux comprendre les effets des activités pétrolières et gazières sur le milieu extracôtier.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador publie actuellement sur son site Web les résultats des programmes de suivi des effets sur l'environnement, et continuera de travailler avec les exploitants, les organismes du gouvernement et les évaluateurs externes pour faire en sorte que ces programmes demeurent transparents et pertinents. Sous réserve des contraintes déjà mentionnées liées aux lois de mise en œuvre, l'Office de la Nouvelle-Écosse demandera la coopération des parties concernées en vue de donner suite à cette recommandation.

Il faut clarifier les responsabilités en matière de surveillance des espèces en péril

1.46 Aux termes de la *Loi sur les espèces en péril* du gouvernement fédéral, les offices doivent s'assurer que les exploitants prennent des mesures pour surveiller les effets nocifs des projets extracôtiers sur les

espèces inscrites à la liste de la *Loi* et sur leur habitat essentiel. Dans la zone extracôtière, les espèces visées sont principalement des oiseaux de mer (comme la mouette blanche), des poissons (comme le loup atlantique), des mammifères marins (comme la baleine noire de l'Atlantique Nord) et des tortues (comme la tortue luth). La surveillance est obligatoire, quelle que soit l'importance des effets négatifs, et cela, pour toutes les espèces inscrites sur la liste.

1.47 Nous avons constaté que les espèces en péril faisaient l'objet d'une surveillance en vertu d'autres programmes, notamment ceux visant à empêcher que les levés sismiques aient des impacts sur les mammifères marins ou les programmes d'observation des oiseaux de mer et des mammifères marins (voir le paragraphe 1.41). Cependant, les deux offices n'ont pas de politiques ni de procédures en place relativement à leurs obligations aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*. Dans le contexte de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012), il est encore plus important que les offices disposent de procédures claires à ce sujet, compte tenu de leurs rôles à titre d'autorités fédérales et de leurs responsabilités relatives au territoire domanial.

Assurance de la conformité aux exigences environnementales

1.48 En tant qu'organismes de réglementation des activités pétrolières et gazières, les offices doivent s'assurer que les exploitants respectent les exigences environnementales. Des politiques fondées sur les lois et règlements de mise en œuvre guident les offices dans la surveillance de la conformité des exploitants. Les politiques décrivent les rôles, responsabilités, pouvoirs et outils des offices. Ces derniers évaluent la conformité en effectuant des audits et des inspections et en examinant les rapports des exploitants. Si des préoccupations relatives à la non-conformité surgissent, les offices peuvent mener une enquête officielle et prendre d'autres mesures (voir le paragraphe 1.61). Nous avons examiné les activités en question afin de déterminer si les offices prenaient des mesures adéquates pour assurer la conformité aux exigences environnementales.

Les offices n'ont pas encore harmonisé entièrement leurs programmes d'audit avec les règlements axés sur les buts

1.49 À la fin de décembre 2009, les règlements régissant le forage et la production ont été modifiés. Les règlements, de normatifs qu'ils étaient, sont devenus plutôt axés sur les buts. Au lieu de préciser les exigences techniques à respecter et la façon de le faire, ils précisent les buts de nature environnementale que les exploitants doivent atteindre, et ce sont les exploitants qui déterminent comment s'y prendre pour

y arriver. Les nouveaux règlements sont censés offrir une plus grande souplesse aux exploitants et appuyer l'innovation et l'amélioration continue. Ce changement influe sur la façon dont les offices évaluent la conformité des exploitants et réagissent en cas de non-conformité.

1.50 Les offices effectuent notamment des audits pour vérifier si les procédures d'exploitation et les systèmes de gestion des exploitants respectent les exigences de manière continue. De plus, le personnel des offices peut effectuer des inspections – lesquelles nécessitent la présence d'un agent de l'office responsable pendant la réalisation d'activités – pour confirmer que les exigences réglementaires sont respectées et appuyer les constatations de l'audit.

1.51 Le passage des règlements normatifs aux règlements axés sur les buts nécessite généralement un changement dans les méthodes d'audit. Par exemple, les exploitants qui présentent une demande d'autorisation pour effectuer des activités de forage et de production extracôtières doivent désormais posséder un système de gestion ainsi que des politiques et des procédures établies pour mener ces activités en conformité avec les exigences environnementales. Nous avons constaté que les employés des offices examinaient les plans de protection de l'environnement des exploitants pour s'assurer que des systèmes de gestion étaient en place. Les engagements pris par les exploitants dans leurs plans de protection de l'environnement servent aussi de fondement pour les audits et inspections.

1.52 Les deux offices ont commencé à effectuer des audits des systèmes de gestion des exploitants. Selon leurs politiques, ils doivent auditer ces systèmes une fois par année pour chaque exploitant. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas atteint cet objectif. Dans le cas de l'Office de la Nouvelle-Écosse, il est trop tôt pour évaluer cet aspect, car il vient tout juste de mettre la dernière main à sa politique, en mars 2012. Les politiques et procédures des offices ne définissent pas l'audit de systèmes de gestion. Il est donc difficile de faire la distinction entre ce type d'examen, qui consiste à vérifier si des systèmes de gestion appropriés sont en place, et les inspections, qui consistent à vérifier si les exigences techniques sont respectées. Nous avons examiné les audits et les inspections effectués par les offices depuis 2009 et avons constaté qu'ils étaient généralement fondés sur les exigences réglementaires plutôt que sur l'efficacité des systèmes de gestion. Les offices ont pris des mesures pour renforcer leur fonction d'audit à la lumière de ces faits.

1.53 Compte tenu du nombre limité d'employés disponibles pour effectuer les audits et les inspections, les offices doivent établir avec soin les travaux d'audit à effectuer afin de tenir compte des principaux

secteurs de risques, par exemple un historique de conformité médiocre. Nous avons constaté que les employés des offices sélectionnaient les audits et les inspections en exerçant leur jugement professionnel, mais qu'aucun des deux organismes ne possédait de processus documenté ou systématique pour déterminer les éléments et les activités à auditer en fonction de risques précis. En raison du nouveau cadre réglementaire axé sur les buts, nous estimons qu'il est important que les offices planifient les audits de manière méthodique, particulièrement si les activités d'exploration et de développement augmentent dans la région.

1.54 Recommandation — Chaque office devrait établir un processus systématique pour préparer un plan d'audit annuel fondé sur les risques et suivre ce plan afin d'effectuer, à l'égard des systèmes de gestion des exploitants, des audits qui soient en harmonie avec ses politiques.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices ajouteront un tableau de classification des risques à leurs politiques et procédures courantes de vérification et d'inspection, de façon à renforcer la manière systématique dont les plans annuels de vérification axés sur les risques sont élaborés. Ce sera fait en proportion de l'ampleur des activités extracôtières dans les provinces respectives.

Les offices se fient aux rapports des exploitants pour évaluer la conformité

1.55 Dans le but de démontrer qu'ils respectent les exigences réglementaires, les exploitants doivent présenter des rapports décrivant en détail où ils en sont dans leur programme de travail ainsi que les résultats de l'échantillonnage et des essais. Comme nous l'avons déjà noté, les employés des offices ont fait savoir que l'examen des rapports quotidiens, hebdomadaires et mensuels des exploitants est la principale méthode par laquelle ils évaluent la conformité. Nous avons précisé au paragraphe 1.37 que les offices n'avaient pas de procédure systématique pour l'examen de ces rapports, ce qui rend difficile l'évaluation de la conformité aux exigences en matière d'atténuation et de surveillance. Nous avons examiné deux autres aspects de l'utilisation par les offices des rapports des exploitants pour évaluer la conformité, à savoir si les offices recevaient et examinaient les rapports annuels requis sur l'environnement, et la façon dont les offices faisaient le suivi de l'information sur les déversements.

1.56 Rapports annuels sur l'environnement — Pour chaque projet de production extracôtière, les exploitants doivent fournir un rapport annuel sur l'environnement qui résume les questions environnementales pour l'année. Nous avons constaté que les exploitants présentaient les rapports requis, avec l'information demandée. Par exemple, on y trouve

de l'information sur les déversements et un volume considérable de données de surveillance du temps et des vagues. Les offices fournissent aux exploitants des directives sur le contenu des rapports annuels. Toutefois, ils ne profitent pas de l'occasion pour aider les exploitants à établir des systèmes de gestion axés sur les enjeux environnementaux clés ou pour promouvoir l'amélioration continue. L'information contenue dans les rapports n'est pas rendue publique, en partie à cause des contraintes des lois de mise en œuvre. Elle ne peut donc pas contribuer à l'enrichissement des connaissances scientifiques sur le milieu extracôtier.

1.57 Information sur les déversements — Les exploitants doivent signaler tous les déversements de pétrole ou de gaz à l'office responsable. Ce dernier effectue un examen et, s'il y a lieu, une enquête sur chaque déversement. Nous avons vérifié si les offices prenaient les mesures adéquates pour s'assurer que tous les déversements leur étaient signalés et étaient gérés de façon appropriée.

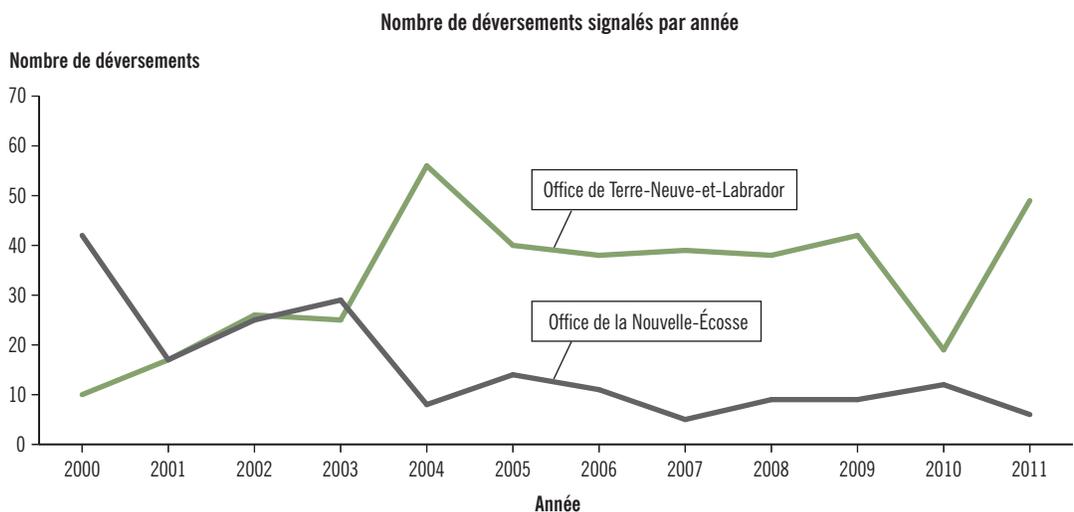
1.58 Nous avons constaté que les deux offices avaient obtenu les renseignements sur les déversements, de la part des exploitants, et les avaient rendus publics (voir la pièce 1.6). Les offices se fient aux rapports des exploitants pour apprendre qu'un déversement s'est produit, pour connaître son ampleur, les substances en cause, les circonstances et la cause première, et pour savoir si ce déversement a fait l'objet d'un nettoyage.

1.59 Nous avons vérifié les documents des offices pour les deux dernières années et avons constaté que les offices faisaient le suivi des interventions des exploitants à la suite de déversements. Les offices ont indiqué que les exploitants s'étaient bien occupés de tous les déversements. Nous n'avons pas effectué de sondages en audit auprès d'autres organismes pour vérifier ce fait, mais nous n'avons eu connaissance d'aucun cas documenté de non-signalement.

1.60 Les agents des offices peuvent visiter un site de déversement s'ils le jugent nécessaire à la lumière des renseignements qui leur sont rapportés. En revanche, nous avons constaté que les offices avaient peu d'options supplémentaires pour obtenir des observations indépendantes sur les déversements et sur le succès des mesures de nettoyage. Un des moyens qu'utilisent les offices pour obtenir ces renseignements est le Programme national de surveillance aérienne de Transports Canada. Conformément au mandat du Ministère, ce programme porte sur les déversements provenant de navires. Dans le cadre du Programme, la surveillance est assurée à l'aide d'un aéronef basé à Moncton, au Nouveau-Brunswick, et muni d'un équipement de détection des déversements d'hydrocarbures. À cette fin, une entente

a été conclue avec Provincial Airlines, entreprise basée à St. John's, Terre-Neuve, afin d'assurer une surveillance visuelle des zones extracôtières. Or, les offices n'ont pas conclu d'entente officielle avec Transports Canada en vue d'obtenir des services de surveillance. L'aéronef du Programme a néanmoins effectué des vols au-dessus des zones de production pétrolière et gazière et les déversements repérés ont été signalés. Le Programme de surveillance intégrée de la pollution par satellite, dirigé par Environnement Canada, recueille aussi des renseignements sur les déversements et permet de signaler les déversements observés mais, ici encore, il n'y a pas d'entente de collaboration officielle entre les offices et Environnement Canada pour veiller à ce que des problèmes précis soient repérés.

Pièce 1.6 Les offices ont signalé le nombre de déversements et leur volume



Volume total des déversements signalés par année, en milliers de litres*												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Office de Terre-Neuve-et-Labrador	4,9	5,7	12,3	31,4	274,0	4,2	4,3	75,2	4,9	0,3	0,2	34,0
Office de la Nouvelle-Écosse	1,8	0,2	7,6	27,5	357,5	1,2	159,3	0,08	0,03	0,2	0,7	0,4

* Lorsque, pour un déversement signalé, une plage de volumes était fournie, la valeur maximale de la plage a été utilisée. Les données se rapportent à différentes substances déversées, comme le carburant diesel et l'huile hydraulique.

Sources : Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtières et Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtières

Les situations de non-conformité nécessitent rarement le recours aux outils d'application prévus dans les lois

1.61 Les lois de mise en œuvre fournissent aux offices divers outils à utiliser en cas de non-conformité. Par exemple, les offices peuvent :

- émettre des injonctions;
- suspendre ou révoquer une autorisation ou une licence de travaux;
- recommander une poursuite;
- prendre en charge les opérations.

Une poursuite pour un cas de non-conformité peut se solder par des amendes et des pénalités.

1.62 Dans les situations présumées de non-conformité, les offices peuvent mener des enquêtes officielles pour déterminer les mesures d'application appropriées. Nous avons constaté que, depuis 2009, l'Office de la Nouvelle-Écosse n'avait pas eu à enquêter sur des incidents environnementaux. En 2011, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a enquêté sur un déversement signalé de 26 400 litres de fluide de forage synthétique dans l'océan. À la suite de cette enquête, des accusations ont été portées et des amendes ont été imposées.

1.63 Les deux offices mentionnent que les exploitants veulent être conformes afin de protéger leur réputation. Nous avons constaté que la plupart des situations de non-conformité avaient été résolues sans le recours à des mesures sérieuses ou aux outils d'application prévus dans les lois. Les deux offices utilisent différents systèmes de lettres et d'avis pour inviter les exploitants à se conformer, et leurs politiques prévoient une série d'interventions à appliquer graduellement, au besoin.

Préparation et intervention en cas de déversement

1.64 Comme l'a illustré la marée noire du puits Macondo (plateforme Deepwater Horizon), dans le golfe du Mexique en 2010, les déversements majeurs comptent parmi les impacts environnementaux les plus graves des activités pétrolières et gazières (voir la pièce 1.7). Ils sont relativement rares (voir la pièce 1.8), mais peuvent avoir des conséquences graves à long terme. Un déversement provenant d'un navire se caractérise par une quantité bien définie et limitée de pétrole. À l'opposé, il est difficile de prévoir la quantité de pétrole qui peut s'échapper de réservoirs souterrains à la suite d'une perte de contrôle ou de l'explosion d'un puits.

1.65 Les risques environnementaux associés à la production de pétrole sont plus élevés que ceux associés à la production de gaz. En Nouvelle-Écosse, le gaz naturel compte pour toute la production actuelle. Si une éruption de puits s’y produisait, le risque environnemental serait relativement faible, mais le risque pour la sécurité serait élevé en raison de la possibilité d’une explosion. À Terre-Neuve, le pétrole brut constitue la majeure partie de la production. Une éruption ou un déversement majeur à cet endroit représenterait donc des risques considérables pour l’environnement et pour la sécurité. De plus, l’environnement opérationnel dans la zone extracôtière de Terre-Neuve-et-Labrador est plus difficile qu’au large de la Nouvelle-Écosse, et ces conditions pourraient constituer des obstacles importants à une intervention rapide et efficace en cas de déversement. Si de nouveaux puits de pétrole sont forés en eau profonde au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, l’Office de la Nouvelle-Écosse devra gérer davantage de risques environnementaux.

Pièce 1.7 Les définitions de déversement majeur varient

On définit la gravité d’un déversement de deux façons principales : par l’ampleur du déversement ou en fonction des acteurs qui interviennent lors de l’incident et de leur rôle – les déversements plus importants nécessitant des ressources d’autres acteurs, possiblement d’autres pays. Nous avons noté que les différentes parties qui interviennent en cas de déversement en zone extracôtière dans le Canada atlantique utilisent des façons différentes et parfois incohérentes pour catégoriser les déversements et décider à quel moment un effort plus important est requis. Aux fins du présent chapitre, on entend par « déversement majeur » un déversement qui nécessite des activités d’intervention par les exploitants, ainsi que par les offices et les autres organismes fédéraux.

Pièce 1.8 Il y a eu peu de déversements majeurs d’hydrocarbures

D’après les moyennes historiques, les probabilités d’incidents mettant en cause des plateformes pétrolières extracôtières sont les suivantes (ces estimations doivent être utilisées avec prudence) :

Type de déversement	Ampleur du déversement	Fréquence
Éruption d’un puits d’exploration	Très grande (plus de 10 000 barils)	Moins de 1 sur 1 000 puits forés
Éruption d’un puits de production	Très grande	Moins de 1 sur 10 000 puits par année
Déversement d’une plateforme	Grande (plus de 1 000 barils) Exemple : le déversement de la plateforme Terra Nova en 2004 au large des côtes de Terre-Neuve	Moins de 1 sur 10 000 puits par année
	Moyenne (1 à 1 000 barils)	Moins de 1 sur 10 puits par année

Sources : Environnement Canada, Det Norske Veritas, American Petroleum Institute et évaluations environnementales pour les projets Hebron et Old Harry



Écrémage de pétrole à la surface de l'océan après un déversement

Photo : *National Oceanic and Atmospheric Administration Office of Response and Restoration*

1.66 Lorsqu'un déversement se produit, un exploitant a deux responsabilités immédiates : signaler l'incident à l'office responsable et intervenir le plus rapidement possible en appliquant des mesures raisonnables pour prévenir tout autre rejet et minimiser l'impact sur l'environnement. L'exploitant doit diriger l'intervention au moyen de son propre plan d'intervention en cas de déversement. Aux termes des lois de mise en œuvre, l'office responsable doit surveiller les activités de l'exploitant et peut lui donner des directives. Les lois prévoient aussi que, si l'exploitant ne s'acquitte pas de ses responsabilités ou s'il en est empêché, l'office peut prendre en charge l'intervention. Aucun des deux offices n'a eu à jouer ce rôle par le passé et, si l'un d'eux en venait à prendre en charge la direction des interventions lors d'un déversement, il devrait coordonner ses actions avec celles des ministères et des organismes fédéraux.

1.67 Nous avons examiné la façon dont les offices ont revu les plans d'intervention des exploitants en cas de déversement, ainsi que les plans d'intervention d'urgence des offices mêmes, afin de vérifier s'ils contiennent les éléments clés. D'après notre analyse des normes nationales et internationales, des règlements et des directives applicables, ainsi que d'autres sources, les plans d'intervention doivent comporter les éléments clés suivants :

- un énoncé qui indique clairement qui fait quoi, y compris qui dirige l'intervention dans différentes circonstances;
- une évaluation des risques;
- les moyens de détecter rapidement et avec précision les déversements;
- les moyens de prévoir la trajectoire future d'un déversement (ce qui nécessite des renseignements à jour sur le type et le volume de pétrole déversé);
- l'accès aux personnes ayant l'expertise et la formation nécessaires;
- les ressources adéquates;
- la coordination avec les autres plans d'intervention;
- la mise à l'essai appropriée des plans.

Des lacunes dans ces éléments auraient des conséquences différentes pour chacun des offices, étant donné les contextes et les risques différents. Nous avons aussi examiné la façon dont les offices, ainsi que les partenaires fédéraux sur lesquels ils pourraient compter en cas de déversement majeur, sont collectivement préparés à intervenir.

L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas obtenu une assurance suffisante que les exploitants sont prêts à intervenir de façon efficace en cas de déversement

1.68 Lorsqu'ils présentent une demande d'autorisation pour le forage ou l'exploitation d'un puits, les exploitants doivent soumettre des plans d'intervention en cas de déversement à l'office pour qu'il les examine. Nous avons étudié la façon dont les offices examinaient ces plans. Nous avons constaté que le fait d'exiger des exploitants qu'ils demandent régulièrement le renouvellement de leurs autorisations garantissait que les plans étaient à jour et qu'ils comprenaient la plupart des éléments clés. Toutefois, aucun des deux offices n'avait de méthodes officielles et systématiques pour examiner les plans d'intervention en cas de déversement.

1.69 En 2008, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador s'est demandé si les exploitants œuvrant sur son territoire possédaient des capacités d'intervention en cas de déversement qui étaient efficaces et conformes aux bonnes pratiques des autres territoires. En 2009, l'Office avait exigé que tous les exploitants producteurs revoient leur capacité d'intervention en cas de déversement. Trois ans plus tard, l'Office n'a toujours pas terminé d'évaluer si les exploitants avaient suffisamment d'équipement et de ressources. Entre 2009 et 2012, l'Office a accordé six autorisations de production. Il a aussi constaté que les exploitants présumaient qu'ils pouvaient utiliser des **dispersants** chimiques en cas de déversement majeur. Dans les faits, il existe plusieurs obstacles juridiques à l'utilisation d'agents dispersants dans les eaux canadiennes, et l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a indiqué qu'il faut effectuer plus de travaux pour déterminer si les produits chimiques sont une mesure efficace contre les déversements de certains types de pétrole sur son territoire.

Dispersant — Produit chimique utilisé pour accélérer la dispersion d'une nappe de pétrole. Les dispersants agissent un peu comme le savon : ils modifient la tension superficielle entre le pétrole et l'eau, ce qui entraîne la formation de minuscules gouttelettes (émulsion) qui se répandent facilement dans l'eau.

1.70 Recommandation — L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador devrait terminer dès que possible son examen de la capacité d'intervention en cas de déversement des exploitants qui œuvrent sur son territoire.

Réponse de l'Office — Recommandation acceptée. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador terminera cet examen d'ici le 31 mars 2013.

1.71 Nous avons aussi repéré des lacunes dans l'examen effectué par l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador des ententes que les exploitants sont supposés avoir conclues pour obtenir de l'équipement et du personnel en cas de déversement. Certains des exploitants disposent de plans indiquant qu'ils pourraient obtenir des ressources de la Garde côtière canadienne pour leur intervention. Or, la Garde côtière n'a pas le mandat spécifique d'intervenir en cas de déversement provenant d'installations pétrolières et gazières extracôtières. Au cours des

dernières années, la Garde côtière a participé en tant qu'observateur seulement aux exercices d'intervention des exploitants. Les plans indiquent aussi que les exploitants utiliseraient les services d'organismes d'intervention canadiens et internationaux du secteur privé dans le cas d'un déversement majeur. Transports Canada a certifié des organismes du secteur privé canadiens pour des interventions en cas de déversements d'au plus 10 000 tonnes d'hydrocarbures provenant de navires. Toutefois, aucun organisme de réglementation n'a certifié la capacité de ces organismes à intervenir en cas de déversement de pétrole et de gaz en zone extracôtière, ni tenu compte de la possibilité de demandes concurrentes pour leurs ressources.

1.72 Recommandation — Les offices devraient demander conseil à Transports Canada, à la Garde côtière canadienne et aux partenaires internationaux en vue d'élaborer des approches permettant de faire vérifier par une tierce partie la capacité des organismes qui interviendraient en cas de déversements provenant d'installations pétrolières et gazières extracôtières.

Réponses des offices — Recommandation acceptée, avec l'interprétation suivante : en vertu de la loi, le rôle des offices est d'évaluer le caractère adéquat des plans d'intervention des exploitants en cas de déversement et leur volonté d'en assurer la suffisance et la consistance. Les exploitants ont le devoir de vérifier la capacité de toutes les organisations qui appuient ces plans.

En conformité avec le régime réglementaire, les offices s'engagent à charger les exploitants de définir une stratégie qui leur convient et qui prévoit la vérification par des tiers de la capacité des organisations sur lesquelles ils comptent pour intervenir en cas de déversements à leurs installations pétrolières et gazières extracôtières. Les offices consulteront Transports Canada et la Garde côtière canadienne pour guider les exploitants dans l'exécution de cette tâche et évaluer si les stratégies proposées sont acceptables.

Il manque certains éléments dans les plans d'intervention d'urgence des offices

1.73 En cas de déversement causé par des activités pétrolières et gazières extracôtières, les offices agiraient à titre d'organismes supervisant l'intervention. Par conséquent, chaque office doit avoir son propre plan d'intervention d'urgence, ainsi que des politiques décrivant le moment où mettre en œuvre ce plan et la façon de le faire. Nous avons évalué les plans des offices pour vérifier s'ils comprenaient

les mêmes éléments généraux qui sont requis dans les plans des exploitants (voir le paragraphe 1.67).

1.74 Nous avons constaté que les deux offices avaient récemment mis à jour leurs plans d'intervention d'urgence, mais qu'il y avait des lacunes dans la description de la façon dont se ferait la coordination avec les organismes fédéraux et dans leur évaluation des risques (voir les paragraphes 1.78 et 1.107). En outre, plusieurs aspects du plan de l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador doivent être améliorés étant donné les risques plus élevés qui existent dans les zones qui relèvent de sa compétence. Les rôles et les responsabilités à l'interne doivent être précisés, tout comme la formation et les qualifications requises chez le personnel clé. L'Office n'a pas d'expertise technique à l'interne pour gérer un déversement majeur ou une perte de contrôle d'un puits, mais il a récemment conclu un contrat visant à obtenir une partie de l'expertise dont il pourrait avoir besoin pour combler cette lacune. L'Office devra aussi faire appel à d'autres organismes pour obtenir de l'équipement d'intervention en cas de déversement, mais il n'a pas conclu les ententes officielles nécessaires, par exemple avec des entrepreneurs privés. Enfin, nous avons constaté que, depuis 2004, l'Office n'avait pas mis son plan à l'essai ni tenu d'exercices d'urgence qui auraient pu l'aider à cerner et à régler les problèmes que pourrait comporter son plan.

Les offices et les ministères fédéraux pouvant apporter leur soutien doivent faire davantage pour se préparer à faire face à un déversement majeur de pétrole

1.75 Comme nous l'avons souligné, l'environnement dans lequel travaille chacun des deux offices est sensiblement différent, de sorte que les défis que l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador aurait à relever s'il devait diriger une intervention seraient plus grands.

1.76 De nombreux intervenants pourraient être appelés à apporter leur soutien lors d'une intervention en cas de déversement majeur, notamment plusieurs ministères et organismes fédéraux. Compte tenu de ce fait, nous avons examiné différents aspects de la préparation en cas de déversement. Nous avons observé que le gouvernement fédéral dispose de précieuses ressources et capacités pouvant servir en cas de déversement majeur. Par exemple, Environnement Canada est doté d'une base de données sur les propriétés des hydrocarbures; ces données peuvent aider à prévoir le comportement des hydrocarbures dans l'océan et les impacts d'un déversement. Environnement Canada peut aussi modéliser les déversements pétroliers pour prédire la trajectoire des hydrocarbures. Transports Canada a les capacités pour effectuer de la surveillance aérienne, lesquelles ont d'ailleurs été

utilisées lors du déversement du puits Macondo dans le golfe du Mexique (voir le paragraphe 1.60). Environnement Canada et Pêches et Océans Canada ont effectué des recherches sur l'utilisation d'agents dispersants sur le pétrole dans le Canada atlantique.

1.77 Toutefois, nous avons aussi relevé plusieurs lacunes inquiétantes. Prises ensemble, ces lacunes suscitent des doutes quant à savoir si les offices et les partenaires fédéraux ont une préparation adéquate pour intervenir en cas de déversement majeur de pétrole.

1.78 Des plans mal coordonnés — Nous recherchions un ensemble de plans coordonnés et bien définis qui appuieraient une intervention efficace et rapide. En particulier, nous avons examiné les plans des deux offices et de Ressources naturelles Canada (le ministère fédéral responsable pour ce type d'urgence). Aux termes de la *Loi sur la gestion des urgences*, les ministres fédéraux doivent posséder des plans pour faire face aux risques dans leurs secteurs de responsabilité. Nous avons aussi tenu compte des rôles de soutien des autres organismes fédéraux, dont la Garde côtière canadienne et Transports Canada. Enfin, nous avons vérifié si les plans concordaient avec le Plan fédéral d'intervention d'urgence, le plan d'intervention « tous risques » du gouvernement du Canada.

1.79 Nous avons constaté que les plans que nous avons examinés ne concordaient pas et ne tenaient pas toujours compte les uns des autres. Ainsi, on ne pouvait déterminer avec certitude qui jouerait certains rôles clés durant un déversement majeur, ni de quelle manière ces rôles seraient assumés. Cette situation pourrait nuire à une intervention rapide et à une utilisation efficace des ressources, qui sont limitées. Nos observations concordaient avec les résultats des exercices dirigés par Ressources naturelles Canada en mai et en novembre 2011. Ressources naturelles Canada n'a pas encore donné suite à certaines des recommandations issues de ces exercices, par exemple mettre en œuvre des exercices annuels ou officialiser la collaboration avec les offices.

1.80 Ententes incomplètes entre les offices et les organismes fédéraux — Lors d'une urgence, l'efficacité et la rapidité de l'intervention dépendent de l'utilisation efficiente des ressources. Pour assurer l'efficience nécessaire, il est essentiel d'avoir des ententes à jour qui permettent une coordination efficace, évitent le dédoublement des efforts et clarifient les rôles et les responsabilités. Les lois de mise en œuvre exigent que les offices se dotent de telles ententes. L'Office de la Nouvelle-Écosse a conclu, avec Environnement Canada en 2003 et avec Pêches et Océans Canada en 2004, des protocoles d'entente qui tiennent compte de certains aspects de l'intervention en cas de

déversement. Toutefois, nous avons observé qu'en général, les protocoles d'entente entre les offices et les ministères et organismes fédéraux ne sont pas à jour, n'abordent pas certaines activités importantes, ou sont simplement inexistantes. Lorsque nous avons terminé nos travaux d'audit, l'Office de la Nouvelle-Écosse et la Garde côtière canadienne travaillaient à un protocole visant à déterminer leurs rôles et responsabilités respectifs en cas de déversement, mais ce document n'en était qu'au stade de l'ébauche. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador possède un protocole d'entente avec la Garde côtière canadienne, mais celui-ci a été signé en 1989, au moment où la Garde côtière faisait partie de Transports Canada, et tous les ministères inscrits dans le document ont changé de nom depuis.

1.81 Questions de compétence non résolues entre les entités —

En examinant les responsabilités des ministères et des organismes fédéraux, nous avons constaté qu'il y avait des questions de compétence non résolues, dont certaines pourraient être une entrave à une intervention adéquate et rapide. Transports Canada a la responsabilité globale du régime réglementaire sur la pollution maritime par les hydrocarbures en provenance de navires, et il a travaillé avec les offices à déterminer de quelle façon traiter les différents déversements. Toutefois, au cours de notre audit, nous avons relevé différentes opinions quant à savoir si un déversement relève des lois de mise en œuvre, et est donc du ressort des offices, ou s'il relève de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, et est donc sous la responsabilité d'une autre entité. C'est en partie pour cette raison qu'il faudra clarifier les rôles possibles de la Garde côtière canadienne en cas de déversement majeur en zone extracôtière, en particulier pour ce qui est des ressources, de l'expertise et de la direction qu'elle fournirait si un des offices en venait à diriger l'intervention. Les offices sont en train de mettre à jour les protocoles d'entente pour résoudre certains de ces problèmes de compétences, mais ces protocoles en étaient toujours au stade de l'ébauche à la fin de notre audit.

1.82 Mise à l'essai inadéquate — L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador et certains ministères fédéraux observent les exercices annuels d'intervention en cas de déversement effectués par les exploitants, mais ils n'ont pas mis à l'essai leur propre plan d'intervention. L'Office de la Nouvelle-Écosse effectue au moins un exercice d'urgence à l'interne par année, mais les partenaires fédéraux y participent de façon minimale. Ressources naturelles Canada a effectué un exercice limité de certains aspects de l'intervention fédérale, mais la capacité fédérale globale n'a pas été soumise à un essai sur le terrain.

1.83 Manque d'outils d'intervention en cas de déversement de pétrole

— La Garde côtière canadienne est dotée d'équipements d'intervention en cas de déversement de pétrole provenant de navires et elle pourrait les rendre disponibles en cas de déversement provenant d'une installation en zone extracôtière. Toutefois, la Garde côtière n'a pas le mandat d'intervenir en cas de déversement provenant de telles installations et n'a pas les ressources ou l'équipement qui pourraient être nécessaires pour faire face à un déversement majeur. Elle possède des réserves d'agents dispersants, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, les règlements en vigueur ne permettent pas d'utiliser ces substances dans les eaux canadiennes. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador, en collaboration avec les exploitants et les autres organismes de réglementation fédéraux, étudie la façon dont les agents dispersants pourraient être utilisés dans les zones extracôtières de l'Atlantique. Si l'on arrive à la conclusion que leur utilisation est acceptable sur le plan de l'environnement, ces agents constitueraient un autre outil pour gérer et atténuer les déversements.

1.84 Recommandation — Les offices devraient collaborer avec les ministères et les organismes fédéraux appropriés, et avec d'autres organisations au besoin, pour veiller à ce que les plans d'intervention individuels et collectifs en cas de déversement majeur de pétrole prévoient des ressources adéquates et soient bien coordonnés, bien définis et régulièrement mis à l'essai, individuellement et collectivement. Les plans devraient être assortis de protocoles d'entente à jour et efficaces conclus entre toutes les parties concernées.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices sont à jour dans leur engagement auprès des exploitants qui, à titre de premiers intervenants, sont tenus au sens de la loi de répondre aux déversements d'hydrocarbures.

Les offices continueront de collaborer avec les ministères et les organismes fédéraux appropriés pour tenir à jour les plans d'intervention individuels et collectifs en cas de déversement majeur d'hydrocarbures. Si nécessaire, ces plans seront étayés par des protocoles d'entente mis à jour.

L'Office de la Nouvelle-Écosse mènera à bien ces activités avant un projet de forage d'exploration futur susceptible de mener à la découverte de pétrole (attendu au plus tôt en 2015).

1.85 Recommandation — Ressources naturelles Canada, la Garde côtière canadienne, Transports Canada et Environnement Canada devraient travailler avec les offices et d'autres entités, au besoin, à établir et à clarifier les rôles et les responsabilités des ministères et organismes du gouvernement fédéral en cas de déversement majeur d'hydrocarbures, ainsi que les ressources qui seraient disponibles. Cela devrait comprendre un plan d'intervention coordonné.

Réponse des entités — Recommandation acceptée. Les rôles et les responsabilités des ministères et organismes fédéraux et des offices en cas de déversement sont établis par divers règlements et lois. La nature d'un déversement déterminerait quels ministères et organismes seraient concernés, ainsi que leur niveau de participation. En 2011, Ressources naturelles Canada et les ministères et organismes fédéraux ont effectué deux exercices de simulation en cas de déversement, et ont continué de travailler ensemble à diverses questions liées aux déversements de pétrole. Les ministères travailleront ensemble et avec les offices afin d'examiner les rôles et les responsabilités liées à l'intervention en cas de déversement important de pétrole. L'examen tiendra compte de l'autorité légale, du mandat et des ressources disponibles de chaque organisme en identifiant les écarts, tout en reconnaissant le rôle principal de l'exploitant en matière d'intervention en cas de déversement. En plus de cet examen, Ressources Naturelles Canada s'engage à effectuer un exercice de simulation annuel avec ses partenaires.

Les offices ont tiré des leçons des incidents passés

1.86 Puisque les déversements majeurs et les incidents en zone extracôtière sont relativement rares, les offices ont peu d'occasions d'évaluer concrètement leur état de préparation et leur approche d'intervention en cas de déversement. Ainsi, il est primordial que les offices et les ministères fédéraux définissent et appliquent les leçons pertinentes tirées d'incidents qui se sont produits au Canada et ailleurs. Par exemple, l'explosion de Montara en 2009, au large des côtes de l'Australie, a été en partie attribuée à une surveillance réglementaire inadéquate. De telles leçons permettent de faire évoluer et d'améliorer les régimes de réglementation et d'intervention.

1.87 Les deux offices canadiens sont membres de deux organisations qui examinent les leçons tirées d'incidents d'importance internationale : l'International Regulators' Forum et l'International Offshore Petroleum Environmental Regulators' Group. Les offices ont aussi pris d'autres moyens pour partager les leçons apprises et les bonnes pratiques avec les organismes d'autres pays qui réglementent les activités extracôtières.

1.88 Nous voulions savoir si les offices avaient repéré des leçons clés et s'ils les avaient mises en pratique. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a étudié et résumé les leçons tirées de deux déversements majeurs : le déversement de la plateforme Terra Nova en 2004 au large de Terre-Neuve, et l'explosion du puits Macondo, à la plateforme Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en 2010. L'Office a cerné les besoins suivants :

- formation et exercices sur les interventions d'urgence de plus grande portée;
- accès à une expertise qui aiderait à superviser les efforts pour contrôler un puits en cas d'explosion;
- évaluation de la possibilité de permettre l'utilisation d'agents dispersants et de la façon de les appliquer comme contre-mesure en cas de déversement dans les zones extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador.



Plateforme de forage semi-submersible au large des côtes de Terre-Neuve

Photo : Greg Locke

1.89 Nous avons constaté que l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador avait terminé en mai 2012 son examen des leçons tirées du déversement du puits Macondo, survenu en 2010, et avait pris certaines mesures pour les appliquer. Ainsi, l'Office a demandé que les exploitants transmettent de l'information sur la manière dont ils intégreraient l'utilisation d'agents dispersants à leurs opérations d'intervention. Cependant, nous avons aussi constaté que l'Office n'avait pas achevé son rapport sur les leçons apprises lors du déversement de Terra Nova survenu en 2004, et n'avait pas pris de mesures relativement à plusieurs de ces leçons. Par exemple, il n'avait pas commencé à tenir des exercices d'intervention d'urgence de plus grande portée. L'Office de la Nouvelle-Écosse a travaillé de concert avec l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador pour établir et mettre en pratique les leçons apprises par d'autres administrations.

1.90 Nous avons vérifié si d'autres entités fédérales avaient dégagé des leçons importantes et les avaient mises en pratique. Nous avons constaté que tous les ministères avaient tiré des leçons de l'explosion du puits Macondo et prenaient des mesures pour les appliquer. Ainsi, des ministères fédéraux travaillent avec des partenaires à déterminer comment l'utilisation d'agents dispersants pourrait être autorisée à l'avenir. De plus, Ressources naturelles Canada évalue les changements qui pourraient devoir être apportés aux limites de la responsabilité des exploitants extracôtières. Nous avons toutefois noté que plusieurs ministères soulignaient la nécessité d'en faire plus pour clarifier leurs rôles et responsabilités en matière d'intervention en cas de déversement majeur au large des côtes de l'Atlantique.

1.91 Recommandation — Les offices devraient élaborer et tenir à jour des pratiques systématiques pour la détermination et l'application des leçons apprises dans leur territoire et ailleurs. Ils devraient intégrer les leçons apprises à leurs propres procédures d'amélioration continue et aux processus de leçons retenues des ministères et organismes fédéraux.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices ont déjà mis en place des processus d'application des leçons tirées dans leurs provinces et d'autres régions. C'est ce qu'on a pu observer après l'accident de la plateforme Deepwater Horizon au gisement Macondo et ce que démontre l'examen par Terre-Neuve-et-Labrador des mesures de prévention des déversements en mer et des mesures correctives – des gestionnaires ministériels des deux offices évaluant les nombreux rapports et apportant, si nécessaire, des modifications aux pratiques des offices. À l'échelle internationale, nombre de ces leçons apprises nous sont accessibles grâce à notre statut de membre fondateur du Forum international des régulateurs, au sein duquel les offices entendent continuer de siéger. En outre, les offices poursuivront leurs liaisons avec les ministères, les organismes et les organisations non-gouvernementales. Les pratiques et les procédures internes seront renforcées par un processus systématique de façon à préserver leur niveau de qualité rigoureux.

Soutien des décisions importantes en matière d'environnement

1.92 Les offices doivent gérer un ensemble complexe d'activités de réglementation. Nous avons examiné la manière dont les membres nommés aux offices supervisaient les décisions importantes en matière d'environnement, telles que l'approbation des grands projets, et la manière dont ils s'assuraient de posséder la capacité interne et externe nécessaire. Nous avons également examiné l'approche adoptée par les offices concernant la gestion des risques environnementaux.

La surveillance exercée par les membres des offices pourrait être resserrée

1.93 Pour superviser le mandat de chaque office dans le domaine de l'environnement, les membres des offices, qui sont nommés par le gouvernement, doivent collaborer avec les cadres supérieurs de façon à obtenir l'information pertinente, à évaluer les options offertes et à documenter les principales décisions prises en matière d'exploitation et de politiques. En nous fondant sur l'expérience de conseils d'administration placés dans des situations similaires, nous avons cerné plusieurs défis que doivent relever les membres pour que la surveillance des offices soit efficace.

1.94 Compétences et expérience — Idéalement, les membres nommés aux offices devraient posséder collectivement toutes les compétences et l'expérience requises pour exercer leurs responsabilités. Ils devraient notamment posséder des connaissances sur les pratiques de l'industrie et sur les questions environnementales. Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada analysait les compétences des membres des offices dans le but de déterminer les lacunes pouvant exister quant aux compétences détenues collectivement. Malgré ce fait, chaque office ne peut pas toujours compter sur un effectif complet composé de membres possédant l'ensemble des compétences et de l'expérience voulues.

1.95 Rapports — Les membres des offices discutent des questions environnementales qui sont portées à leur attention par le personnel. Nous avons constaté que les membres de l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador recevaient des rapports sommaires trimestriels sur l'environnement de la part du personnel. Les membres du nouveau comité de l'Office de la Nouvelle-Écosse responsable de la santé, de la sécurité et de l'environnement recevaient aussi des rapports périodiques sur les préoccupations en matière d'environnement. Nous avons en outre constaté que les membres des deux offices documentaient les principales décisions prises en ce qui concerne l'environnement.

1.96 Structure organisationnelle — Les organisations efficaces disposent d'une structure qui leur permet de prendre des décisions lorsqu'il y a divergence de vues ou contradiction possible entre certains aspects du mandat établi. Dans le cas des offices, le délégué à l'exploitation détient deux responsabilités qui pourraient entrer en conflit : protéger l'environnement et veiller à ce que l'extraction des ressources en hydrocarbures soit efficiente. Nous sommes d'avis que les offices pourraient revoir leur structure interne afin d'atténuer les risques de responsabilités conflictuelles. Certains changements exigeraient cependant des modifications aux dispositions législatives.

Les offices doivent maintenir leur capacité interne et externe

1.97 Capacité interne — Les offices doivent pouvoir gérer leurs responsabilités en matière de réglementation en fonction de l'importance de l'industrie ainsi que des différents types d'activités en cours et de leur envergure (il peut s'agir, par exemple, du nombre de processus d'approbation par année). Pour cela, ils doivent pouvoir compter sur un nombre suffisant d'employés possédant les qualifications nécessaires. Par ailleurs, les offices doivent maintenir une masse critique de compétences. Ainsi, on nous a informés que les

demandes imposées à l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador relativement à l'enquête sur l'écrasement de l'hélicoptère Cougar survenu en 2009 avaient retardé la mise en œuvre des nouvelles procédures d'audit et d'inspection.

1.98 De plus, le départ d'un employé ne devrait pas avoir d'incidence sur la capacité des offices d'assurer leurs fonctions de base. À notre avis, le fait que les responsabilités et l'expérience soient concentrées chez quelques individus pose un risque en ce qui concerne la capacité de l'organisation de gérer les impacts des activités pétrolières et gazières extracôtières – compte tenu surtout du fait que les protocoles d'entente conclus avec d'autres ministères et organismes, les politiques et les procédures existantes ne sont pas à jour. Durant notre audit, nous avons noté que, du mois d'avril au mois d'août 2012, une personne expérimentée avait cumulé temporairement les postes de président, de premier dirigeant et de délégué à l'exploitation à l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador – trois postes d'envergure qui sont exigeants.

1.99 L'Office de la Nouvelle-Écosse compte 39 employés, tandis que l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador en compte 72. Les deux offices et l'Office national de l'énergie pourraient mettre en commun davantage de fonctions et d'expertise de façon à mieux répondre à l'augmentation de la demande ou aux imprévus. Par exemple, les trois offices ont partagé la responsabilité de l'élaboration des *Directives relatives au plan de protection de l'environnement*, destinées aux exploitants d'installations infracôtières, côtières et extracôtières. Toutes les parties pourraient bénéficier de relations de travail plus étroites, d'autant plus que l'Office national de l'énergie s'apprête à réglementer les activités extracôtières dans le Nord du Canada. De telles ententes pourraient aussi favoriser la mise en œuvre efficace du nouvel accord Canada-Québec régissant la gestion de certaines ressources pétrolières extracôtières dans le golfe du Saint-Laurent.

1.100 Capacité externe : évaluation environnementale — Les offices dépendent de la contribution et du soutien de ministères et d'organismes fédéraux de diverses manières. Au cours des évaluations environnementales stratégiques et des évaluations environnementales de projets, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada informent les offices des impacts possibles, des mesures d'atténuation appropriées et de la nécessité d'effectuer un suivi. Le soutien de ces ministères est essentiel, compte tenu de la diversité des impacts environnementaux, de la nécessité d'être au courant de la recherche et des nouveaux enjeux environnementaux, et du nombre limité d'employés en environnement dans chaque office. Ces deux ministères

ont également joué un rôle central en prenant part à l'examen des programmes de surveillance des effets environnementaux établis par les exploitants et en offrant des conseils sur la protection des espèces en péril.

1.101 Comme il est indiqué précédemment, le gouvernement fédéral a remplacé le processus d'évaluation environnementale en juillet 2012. La nouvelle loi et ses règlements d'application auront une incidence sur les examens environnementaux réalisés par les offices et sur le soutien spécialisé que leur offrent les autres entités fédérales. Des membres du personnel nous ont dit que les offices continueraient d'évaluer les effets sur l'environnement conformément à leurs responsabilités aux termes des lois de mise en œuvre et à titre d'autorités fédérales aux termes des nouvelles dispositions législatives. Cependant, le type de soutien qui sera offert par les ministères et les organismes fédéraux ayant déjà fourni aux offices des conseils et de l'expertise pour la réalisation d'évaluations, comme Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, n'est pas clair. Aucune exigence précise n'oblige les autorités fédérales à fournir ce soutien aux offices dans le cadre des projets qui ne sont pas désignés aux termes de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. Certains protocoles d'entente énoncent les attentes concernant le soutien offert par les ministères fédéraux, mais ces protocoles n'ont pas été révisés depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives.

1.102 Recommandation — Compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale, les offices devraient documenter ou réviser leurs politiques et procédures, et mettre à jour les protocoles d'entente conclus avec leurs partenaires fédéraux, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, dans le but de disposer de la capacité nécessaire pour procéder efficacement à l'évaluation environnementale des projets qui ne sont pas désignés aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.

Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices entreprennent un examen de leurs procédés d'évaluation environnementale des projets non visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) et mettront à jour leurs politiques et leurs procédures d'ici la fin du premier trimestre de 2013 au plus tard. Pour le moment et depuis l'adoption de la LCEE 2012, les offices examinent encore les risques d'incidences sur l'environnement des activités proposées à la lumière des dispositions de la précédente *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

(L.C. 1992, ch. 37) et rendent les documents connexes accessibles sur leurs sites Web. Les offices ont déjà amorcé le processus de mise à jour de leurs protocoles d'entente avec Environnement Canada et Pêches et Océans Canada.

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et convient de travailler en collaboration avec les offices en vue de discuter de leurs besoins, de déterminer ce que le Ministère est en mesure de fournir pour combler ces besoins et de consigner toute entente officielle qui sera conclue dans un protocole d'entente à jour.

Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de travailler en collaboration avec les offices en fournissant des avis d'expert sur le poisson, l'habitat du poisson, les pêches et les espèces aquatiques en péril lors des examens des répercussions environnementales des projets en cours et futurs, conformément à notre engagement aux termes des protocoles d'ententes établis. À long terme, Pêches et Océans Canada travaillera avec les offices pour mettre à jour les protocoles d'entente afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun pour faire suite au récent changement législatif de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012).

1.103 Capacité externe : consultation durant les urgences —

L'Équipe régionale d'intervention d'urgence, présidée par Environnement Canada, a pour mission de fournir une source unique de conseils scientifiques en cas de déversement majeur ou d'une autre situation d'urgence. Les deux offices ont indiqué qu'ils se fieraient à cette équipe d'experts si un déversement important survenait. Dans le cadre du budget fédéral de 2012, les sommes accordées au Programme des urgences environnementales d'Environnement Canada ont été réduites de moitié. Le Ministère offrira désormais son soutien à partir d'un bureau centralisé à Montréal. On ne sait pas encore exactement quelles seront les répercussions de ces changements sur la capacité de l'équipe régionale à coordonner les conseils à fournir en cas d'urgence environnementale ou sur la possibilité même, pour les offices, d'obtenir ces conseils lors d'un déversement.

1.104 Recommandation — En collaboration avec les offices et ses autres partenaires, Ressources naturelles Canada devrait évaluer la capacité des offices à exercer leurs responsabilités, y compris le soutien demandé à d'autres organisations fédérales, et devrait examiner les possibilités de mise en commun de l'expertise parmi les responsables des activités pétrolières et gazières extracôtières.

Réponses des entités — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada travaillera avec les offices et les gouvernements provinciaux respectifs afin d'évaluer la capacité des offices à exercer leurs responsabilités. Le Ministère créera un comité de niveau supérieur qui se réunira régulièrement afin de rassembler les ministères et les organismes ayant les responsabilités et l'expertise en matière d'activités pétrolières et gazières extracôtières pour renforcer la coordination et la mise en commun des connaissances.

Les offices sont disposés à maintenir un dialogue continu avec les ministères et les organismes fédéraux pertinents pour veiller à ce que des mesures de prévention et d'intervention efficaces soient en place en tout temps, ainsi que le partage d'expertise et la coordination requis pour les appliquer.

Les pratiques de gestion des risques pourraient être élargies afin d'améliorer le processus décisionnel

1.105 Une constante se dégage dans les différents éléments que nous avons examinés : les offices et les autres organisations fédérales responsables pourraient intégrer de meilleures pratiques de gestion des risques à leurs mécanismes de surveillance des activités pétrolières et gazières extracôtières. Selon les normes et les pratiques exemplaires internationales ainsi que les directives établies par le gouvernement canadien, il existe deux principaux moyens de parvenir à ce résultat.

1.106 Le premier moyen consiste à recourir à la gestion du risque d'entreprise, c'est-à-dire déterminer et gérer les principales menaces qui peuvent empêcher une organisation d'atteindre ses objectifs. La haute direction de l'Office de la Nouvelle-Écosse a récemment mis en place un cadre de gestion de ce genre, établissant notamment la nécessité d'assurer l'harmonisation avec les politiques gouvernementales. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador ne dispose pas d'un tel cadre à l'heure actuelle.

1.107 Le deuxième moyen comprend l'analyse et la gestion systématiques des risques liés à différents incidents. Par exemple, les évaluations environnementales stratégiques et les évaluations environnementales de projets permettent d'établir certaines prévisions quant aux risques de déversements possibles. Nous avons cependant constaté qu'aucun des offices ou des organisations fédérales examinées n'avait intégré d'estimation concernant les risques que plusieurs types de pannes de systèmes de gestion surviennent à ses plans d'intervention d'urgence pour les activités pétrolières et gazières extracôtières. Il est donc possible que ces plans ne soient pas axés sur

les risques les plus importants. Nous avons également constaté qu'aucun des offices n'avait indiqué de façon cohérente et explicite les risques qu'il juge acceptables, c'est-à-dire sa tolérance au risque.

Conclusion

1.108 Lors de notre audit, nous avons examiné si l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers effectuaient une gestion adéquate des risques et des impacts environnementaux associés aux activités pétrolières et gazières extracôtières. Nous avons vérifié si les offices faisaient preuve de diligence raisonnable pour l'évaluation et l'approbation des activités et des projets extracôtiers, et s'ils prenaient des mesures appropriées pour que les exploitants se conforment aux exigences établies en matière d'environnement. Nous avons également évalué si les offices, de concert avec d'autres parties fédérales, étaient adéquatement préparés à intervenir en cas de déversement.

1.109 Nous concluons que, dans l'ensemble, les offices ont exercé une diligence raisonnable lors de l'évaluation et de l'approbation des activités et des projets extracôtiers. Nous avons déterminé quelques moyens que les offices pourraient prendre pour améliorer ces processus, dont la mise à jour des politiques et procédures qui encadrent les évaluations environnementales stratégiques et les évaluations environnementales de projets, le renforcement de la surveillance des mesures d'atténuation et la clarification des procédures de surveillance des espèces en péril. Il sera particulièrement important que les offices déterminent la manière dont ils atteindront les objectifs de protection de l'environnement établis par les dispositions législatives applicables, compte tenu des changements apportés par la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*. À notre avis, le moment pourrait être bien choisi pour que Ressources naturelles Canada évalue la capacité interne et externe des offices d'exercer leurs responsabilités.

1.110 Nous concluons que, même si les offices ont pris des mesures adéquates pour s'assurer que les exploitants se conforment aux exigences établies en matière d'environnement, plusieurs améliorations sont nécessaires. Ces améliorations comprennent la réalisation d'audits fondés sur les risques des systèmes de gestion des exploitants et l'établissement d'ententes officielles en vue d'obtenir des observations indépendantes sur les activités pétrolières et gazières extracôtières.

1.111 En cas de déversement découlant d'une activité pétrolière ou gazière extracôtière, l'exploitant en cause est tenu de prendre immédiatement toutes les mesures raisonnables pour nettoyer le déversement et prévenir tout autre rejet. Jusqu'à présent, les offices ont veillé à ce que les exploitants interviennent adéquatement lorsqu'un déversement était signalé. Nous soulevons toutefois des préoccupations au sujet des préparatifs en cas de déversement : en 2008, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador a entrepris une évaluation des capacités d'intervention des exploitants en cas de déversement, mais cette évaluation n'est toujours pas terminée.

1.112 Aux termes de leurs lois habilitantes, les offices peuvent se charger d'une intervention en cas de déversement si l'exploitant n'intervient pas ou ne peut intervenir immédiatement, ou encore s'il ne prend pas les mesures jugées raisonnables. Nous avons constaté que les offices et les organisations fédérales pouvant être appelées à participer aux opérations n'étaient pas adéquatement préparés à intervenir en cas de déversement majeur si l'un des offices devait prendre la relève des opérations. L'Office de la Nouvelle-Écosse ne réglemente pas d'activités de production pétrolière pour l'instant, mais il prévoit que des forages d'exploration pétrolière seront bientôt entrepris sur le territoire relevant de sa compétence.

1.113 Plus précisément, nous avons relevé les points suivants : les plans d'intervention des offices et ceux des organisations fédérales ne sont pas coordonnés et manquent parfois de cohérence; les offices et les organisations fédérales n'ont pas testé ou exécuté leurs plans de manière collective, ni mis à l'essai leur capacité collective à réagir; et plusieurs protocoles d'entente ne sont pas à jour ou n'ont pas encore été mis en place. Ces lacunes sont aggravées par l'incertitude entourant les rôles et les responsabilités en cas de déversement et par les compressions touchant des programmes d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada.

1.114 Dans l'ensemble, les deux offices ont géré les impacts environnementaux actuels des activités pétrolières et gazières dans les zones extracôtières du Canada atlantique en tenant compte de l'importance et de l'étendue des opérations réalisées dans ces régions. Cependant, si l'un ou l'autre des offices devait se charger d'une intervention en cas de déversement majeur de pétrole, ni l'office ni les organisations fédérales qui pourraient être appelées à participer aux opérations ne seraient actuellement préparés de manière adéquate à intervenir. Bien qu'il soit relativement peu probable qu'un déversement

majeur se produise dans les zones extracôtières de l'Atlantique, les offices et les ministères fédéraux appelés à offrir un soutien doivent, à notre avis, se préparer davantage à une telle éventualité.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux 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.

Objectifs

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers effectuaient, de concert avec d'autres organisations fédérales, une gestion adéquate des risques et des impacts environnementaux associés aux activités pétrolières et gazières extracôtières. Nous entendons par « assurer une gestion adéquate » que les deux offices ont agi conformément aux lois, aux règlements et aux directives applicables, de même qu'aux ententes conclues avec d'autres intervenants. Nous nous attendions également à ce que les offices mettent en œuvre de bonnes pratiques pour gérer les risques ainsi que pour établir et mettre en pratique les leçons apprises par d'autres administrations.

Les trois sous-objectifs de l'audit étaient de déterminer si les offices :

- avaient exercé une diligence raisonnable concernant les risques et les impacts environnementaux lors de l'évaluation et de l'approbation des activités et des projets extracôtiers;
- avaient pris des mesures adéquates pour s'assurer que les exploitants se conformaient aux exigences établies en matière d'environnement;
- s'étaient préparés adéquatement à intervenir en cas de déversement et étaient effectivement intervenus en cas de déversement, de concert avec d'autres organisations fédérales.

Étendue et méthode

Notre examen a surtout porté sur les rôles et les activités des offices relativement à la protection de l'environnement. Nous avons examiné la manière dont Environnement Canada et Pêches et Océans Canada appuyaient les activités des offices en leur offrant des conseils durant les évaluations environnementales. Nous avons également examiné le rôle des organisations fédérales en matière de préparation et d'intervention en cas de déversement. Cet aspect de notre audit a porté sur Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada (y compris la Garde côtière canadienne).

Les offices sont des organismes conjoints fédéraux-provinciaux. Nous n'avons pas examiné les questions de santé et de sécurité au travail, de gestion des ressources, d'octroi de droits fonciers ni de retombées industrielles. Nous avons également exclu les installations et les activités qui ne relevaient pas de l'autorité de réglementation des offices, comme les pipelines, les installations côtières et la circulation maritime. Enfin, nous n'avons pas examiné les activités des exploitants.

Nous avons étudié la manière dont les offices évaluaient et approuvaient les projets extracôtiers en examinant cinq évaluations environnementales stratégiques, un échantillon de onze évaluations

environnementales de projets ainsi que toutes les autorisations accordées au cours des deux dernières années. Les échantillons ont été choisis de façon à représenter le mieux possible les pratiques actuelles ainsi que les différents types et les différentes phases des projets.

Pour déterminer si les offices veillaient à ce que les exploitants se conforment aux exigences établies en matière d'environnement, nous avons étudié un échantillon de onze évaluations environnementales, par rapport à différentes exigences que nous avons choisies concernant les mesures d'atténuation et de surveillance touchant une gamme d'activités. Nous avons également étudié tous les rapports annuels les plus récents sur l'environnement, ainsi que les plans de protection de l'environnement et les programmes de surveillance des effets sur l'environnement mis en place dans le cadre des grands projets.

Pour évaluer l'état de préparation et les interventions en cas de déversement, nous avons examiné tous les plans actuels d'intervention d'urgence établis par les exploitants, de même que les 86 dossiers portant sur les interventions réalisées lors de déversements au cours des deux dernières années.

Critères

Dans le tableau qui suit, nous avons uniquement indiqué certaines sources sélectionnées pour les critères énoncés. L'expression « lois de mise en œuvre » renvoie à la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada — Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers* et à la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve*. L'expression « règlements sur le forage et la production » renvoie au *Règlement sur le forage et la production relatifs aux hydrocarbures dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse* et au *Règlement sur le forage et la production relatifs aux hydrocarbures dans la zone extracôtière de Terre-Neuve*. À l'exception de *La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, les directives et lignes directrices auxquelles nous faisons référence ont été établies par les deux offices.

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les offices des hydrocarbures extracôtiers, de concert avec d'autres organisations fédérales, avaient effectué une gestion adéquate des risques et des impacts environnementaux associés aux activités pétrolières et gazières extracôtières, nous avons utilisé les critères suivants :</p> <p style="text-align: center;">Évaluation et approbation des activités extracôtières</p>	
Les offices effectuent des évaluations environnementales stratégiques.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes</i> et documents d'orientation préparés par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale • Lois de mise en œuvre
Les offices veillent à ce que les évaluations environnementales soient réalisées conformément aux exigences de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> , des lois de mise en œuvre et de leurs propres politiques et procédures internes.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (abrogée, juillet 2012) • Lois de mise en œuvre
Les offices évaluent les demandes d'autorisation afin d'assurer le respect des dispositions des règlements applicables en matière de protection de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> • Règlements sur le forage et la production • <i>Directives relatives au plan de protection de l'environnement</i> • Lignes directrices sur le forage et la production

Critères	Sources
Les offices assurent une surveillance adéquate quant aux décisions d'approbation concernant les activités et les projets extracôtiers.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (abrogée, juillet 2012) • Lois de mise en œuvre • Bureau du vérificateur général du Canada, examens spéciaux de sociétés d'État, critères généraux et sous-critères recommandés
Assurer le respect des exigences établies en matière d'environnement	
Les offices s'assurent que les exploitants ont en place des systèmes de gestion de l'environnement et que ces systèmes fonctionnent comme il se doit.	<ul style="list-style-type: none"> • Règlements sur le forage et la production • Normes ISO et de l'Association canadienne de normalisation (CSA) sur les systèmes de gestion de l'environnement, notamment les normes 14001-04 et 14004-04
Les offices agissent de manière appropriée pour s'assurer que des mesures de surveillance et d'atténuation sont prises conformément aux évaluations environnementales, aux plans de protection de l'environnement et aux autorisations accordées.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (abrogée, juillet 2012) • Lois de mise en œuvre • <i>Loi sur les espèces en péril</i> • Règlements sur le forage et la production
Les offices prennent des mesures appropriées pour s'assurer que des programmes de surveillance des effets sur l'environnement sont en place et se déroulent comme prévu.	<ul style="list-style-type: none"> • Engagements énoncés dans les évaluations environnementales stratégiques des offices • Engagements énoncés dans les évaluations environnementales de projets des grands projets extracôtiers
Préparation et intervention en cas de déversement	
Les offices s'assurent que les exploitants extracôtiers ont établi des plans d'urgence adéquats pour les interventions en cas de déversement.	<ul style="list-style-type: none"> • Règlements sur le forage et la production • Lignes directrices sur le forage et la production • <i>Directives relatives au plan de protection de l'environnement</i>
Les offices ont établi des plans d'urgence appropriés pour pouvoir assumer leurs propres responsabilités.	<ul style="list-style-type: none"> • Lois de mise en œuvre
Les offices disposent de protocoles d'entente à jour conclus avec des organisations fédérales, et les utilisent pour définir les rôles et responsabilités liés à la préparation et à l'intervention en cas de déversement.	<ul style="list-style-type: none"> • Lois de mise en œuvre • Règlements sur le forage et la production
Les offices, en collaboration avec d'autres organisations fédérales, évaluent l'efficacité des plans d'urgence combinés de toutes les parties.	<ul style="list-style-type: none"> • Lois de mise en œuvre • Dispositions et engagements des protocoles d'entente entre les offices et les organismes fédéraux • Norme ISO 14001 et normes de la CSA sur la préparation et l'intervention en cas d'urgence, notamment la norme CSA Z731-03
Les offices disposent de mécanismes adéquats leur permettant de s'assurer que tous les déversements leur sont signalés.	<ul style="list-style-type: none"> • Lois de mise en œuvre • Règlements sur le forage et la production • <i>Règlement sur le forage et la production de pétrole et de gaz au Canada</i> • <i>Directives relatives au plan de protection de l'environnement</i> • <i>Guideline for the Reporting and Investigation of Incidents</i>

Critères	Sources
Les offices surveillent les interventions des exploitants extracôtiers lors des déversements, évaluent le caractère approprié et la rapidité de leurs interventions et prennent des mesures, au besoin.	<ul style="list-style-type: none"> • Lois de mise en œuvre • Règlements sur le forage et la production • <i>Directives relatives au plan de protection de l'environnement</i>
Les offices, en collaboration avec d'autres organisations fédérales, établissent et mettent en pratique les principales leçons apprises lors de déversements passés et d'incidents survenus ailleurs.	<ul style="list-style-type: none"> • Engagements énoncés dans les rapports annuels 2010-2011 des offices de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté principalement sur les pratiques utilisées depuis le mois de janvier 2010. Dans certains secteurs, nous avons examiné des décisions antérieures qui avaient une incidence sur les pratiques en vigueur et sur le niveau actuel de protection de l'environnement. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 24 août 2012.

Équipe d'audit

Directrice principale : Kimberley Leach

Directeur : Peter Morrison

Tanya Burger

Kate Kooka

Leslie Lapp

Melissa Miller

David Wright

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 1 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
<p>Évaluation et approbation des activités proposées</p> <p>1.27 Afin de maximiser les moyens de protéger l'environnement et de s'assurer que les éventuels promoteurs de projets disposent de l'information environnementale nécessaire à la prise de décisions appropriées, les offices devraient veiller à ce que les résultats des évaluations environnementales stratégiques à jour soient disponibles avant de lancer un appel d'offres. (1.23-1.26)</p>	<p>Réponses des offices — Recommandation acceptée en principe. Les offices ont déjà recours à des processus qui optimisent les occasions de protéger l'environnement et de communiquer de l'information sur l'environnement, tout en veillant à l'équité et à l'efficacité du régime d'attribution des droits.</p> <p>En ce qui a trait aux évaluations environnementales stratégiques (EES), les offices ont pour pratique de veiller à ce que les résultats d'une EES à jour soient connus soit avant le lancement de l'appel d'offres, soit assez tôt avant que l'appel d'offres soit clos et que les soumissionnaires et les offices aient pris des décisions irrévocables.</p> <p>À l'Office de la Nouvelle-Écosse, cette pratique est fondée sur une directive politique conjointe des gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'est pas lié de la sorte.</p> <p>En application de la recommandation qui précède, les offices prévoient tenir à jour les EES dans les secteurs qui offrent le meilleur potentiel de prospection et qui sont les plus susceptibles d'être visés par des appels d'offres.</p> <p>S'il n'y a pas d'EES (ou d'EES à jour) au moment de l'appel d'offres, le dossier d'appel d'offres doit le préciser de manière à assurer la transparence complète du processus. De plus, l'appel d'offres doit être lancé sous réserve des résultats du processus d'évaluation environnementale. La délivrance par un office d'une licence de prospection est aussi assujettie, à titre de décision fondamentale, à l'approbation du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial visé.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.32 Les offices devraient collaborer avec leurs partenaires fédéraux, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, afin de déceler et de combler les principales lacunes dans l'information issue des évaluations environnementales stratégiques et des évaluations environnementales de projets. (1.23, 1.30-1.31)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices continueront de désigner les secteurs où effectuer des recherches en priorité, en coopération avec les ministères et organismes fédéraux et avec les autres intervenants. Ils le feront pour des recherches ciblées par des ministères et des organismes du gouvernement, par le biais de programmes comme le Fonds pour l'étude de l'environnement et le Programme de recherche et de développement énergétiques, et par l'entremise d'un corpus élargi de recherches locales et internationales dans des secteurs particuliers. Il s'agira d'une activité continue des offices.</p> <p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et travaillera en collaboration avec les offices afin de déceler les lacunes clés en matière d'information dans les évaluations environnementales de projet et les évaluations environnementales stratégiques.</p> <p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de supporter les offices en fournissant des avis d'expert durant les évaluations environnementales des projets selon les protocoles d'ententes et le mandat de Pêches et Océans Canada.</p>
<hr/>	
<p>Surveillance des impacts environnementaux</p> <p>1.45 Les offices devraient collaborer avec les exploitants afin d'améliorer la transparence, l'accessibilité et l'utilité des programmes de surveillance des effets sur l'environnement et des résultats obtenus. Ils devraient, entre autres, favoriser l'amélioration continue et la recherche concertée entre l'industrie, le gouvernement et le milieu universitaire, dans le but de mieux comprendre les effets des activités pétrolières et gazières sur le milieu extracôtier. (1.39-1.44)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador publie actuellement sur son site Web les résultats des programmes de suivi des effets sur l'environnement, et continuera de travailler avec les exploitants, les organismes du gouvernement et les évaluateurs externes pour faire en sorte que ces programmes demeurent transparents et pertinents. Sous réserve des contraintes déjà mentionnées liées aux lois de mise en œuvre, l'Office de la Nouvelle-Écosse demandera la coopération des parties concernées en vue de donner suite à cette recommandation.</p>

Recommandation	Réponse
Assurance de la conformité aux exigences environnementales	
<p>1.54 Chaque office devrait établir un processus systématique pour préparer un plan d'audit annuel fondé sur les risques et suivre ce plan afin d'effectuer, à l'égard des systèmes de gestion des exploitants, des audits qui soient en harmonie avec ses politiques. (1.49-1.53)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices ajouteront un tableau de classification des risques à leurs politiques et procédures courantes de vérification et d'inspection, de façon à renforcer la manière systématique dont les plans annuels de vérification axés sur les risques sont élaborés. Ce sera fait en proportion de l'ampleur des activités extracôtières dans les provinces respectives.</p>
Préparation et intervention en cas de déversement	
<p>1.70 L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador devrait terminer dès que possible son examen de la capacité d'intervention en cas de déversement des exploitants qui œuvrent sur son territoire. (1.68-1.69)</p>	<p>Réponse de l'Office — Recommandation acceptée. L'Office de Terre-Neuve-et-Labrador terminera cet examen d'ici le 31 mars 2013.</p>
<p>1.72 Les offices devraient demander conseil à Transports Canada, à la Garde côtière canadienne et aux partenaires internationaux en vue d'élaborer des approches permettant de faire vérifier par une tierce partie la capacité des organismes qui interviendraient en cas de déversements provenant d'installations pétrolières et gazières extracôtières. (1.71)</p>	<p>Réponses des offices — Recommandation acceptée, avec l'interprétation suivante : en vertu de la loi, le rôle des offices est d'évaluer le caractère adéquat des plans d'intervention des exploitants en cas de déversement et leur volonté d'en assurer la suffisance et la consistance. Les exploitants ont le devoir de vérifier la capacité de toutes les organisations qui appuient ces plans.</p> <p>En conformité avec le régime réglementaire, les offices s'engagent à charger les exploitants de définir une stratégie qui leur convient et qui prévoit la vérification par des tiers de la capacité des organisations sur lesquelles ils comptent pour intervenir en cas de déversements à leurs installations pétrolières et gazières extracôtières. Les offices consulteront Transports Canada et la Garde côtière canadienne pour guider les exploitants dans l'exécution de cette tâche et évaluer si les stratégies proposées sont acceptables.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.84 Les offices devraient collaborer avec les ministères et les organismes fédéraux appropriés, et avec d'autres organisations au besoin, pour veiller à ce que les plans d'intervention individuels et collectifs en cas de déversement majeur de pétrole prévoient des ressources adéquates et soient bien coordonnés, bien définis et régulièrement mis à l'essai, individuellement et collectivement. Les plans devraient être assortis de protocoles d'entente à jour et efficaces conclus entre toutes les parties concernées. (1.73-1.83)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices sont à jour dans leur engagement auprès des exploitants qui, à titre de premiers intervenants, sont tenus au sens de la loi de répondre aux déversements d'hydrocarbures.</p> <p>Les offices continueront de collaborer avec les ministères et les organismes fédéraux appropriés pour tenir à jour les plans d'intervention individuels et collectifs en cas de déversement majeur d'hydrocarbures. Si nécessaire, ces plans seront étayés par des protocoles d'entente mis à jour.</p> <p>L'Office de la Nouvelle-Écosse mènera à bien ces activités avant un projet de forage d'exploration futur susceptible de mener à la découverte de pétrole (attendu au plus tôt en 2015).</p>
<p>1.85 Ressources naturelles Canada, la Garde côtière canadienne, Transports Canada et Environnement Canada devraient travailler avec les offices et d'autres entités, au besoin, à établir et à clarifier les rôles et les responsabilités des ministères et organismes du gouvernement fédéral en cas de déversement majeur d'hydrocarbures, ainsi que les ressources qui seraient disponibles. Cela devrait comprendre un plan d'intervention coordonné. (1.78-1.83)</p>	<p>Réponse des entités — Recommandation acceptée. Les rôles et les responsabilités des ministères et organismes fédéraux et des offices en cas de déversement sont établis par divers règlements et lois. La nature d'un déversement déterminerait quels ministères et organismes seraient concernés, ainsi que leur niveau de participation. En 2011, Ressources naturelles Canada et les ministères et organismes fédéraux ont effectué deux exercices de simulation en cas de déversement, et ont continué de travailler ensemble à diverses questions liées aux déversements de pétrole. Les ministères travailleront ensemble et avec les offices afin d'examiner les rôles et les responsabilités liées à l'intervention en cas de déversement important de pétrole. L'examen tiendra compte de l'autorité légale, du mandat et des ressources disponibles de chaque organisme en identifiant les écarts, tout en reconnaissant le rôle principal de l'exploitant en matière d'intervention en cas de déversement. En plus de cet examen, Ressources Naturelles Canada s'engage à effectuer un exercice de simulation annuel avec ses partenaires.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.91 Les offices devraient élaborer et tenir à jour des pratiques systématiques pour la détermination et l'application des leçons apprises dans leur territoire et ailleurs. Ils devraient intégrer les leçons apprises à leurs propres procédures d'amélioration continue et aux processus de leçons retenues des ministères et organismes fédéraux. (1.86-1.90)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices ont déjà mis en place des processus d'application des leçons tirées dans leurs provinces et d'autres régions. C'est ce qu'on a pu observer après l'accident de la plateforme Deepwater Horizon au gisement Macondo et ce que démontre l'examen par Terre-Neuve-et-Labrador des mesures de prévention des déversements en mer et des mesures correctives – des gestionnaires ministériels des deux offices évaluant les nombreux rapports et apportant, si nécessaire, des modifications aux pratiques des offices. À l'échelle internationale, nombre de ces leçons apprises nous sont accessibles grâce à notre statut de membre fondateur du Forum international des régulateurs, au sein duquel les offices entendent continuer de siéger. En outre, les offices poursuivront leurs liaisons avec les ministères, les organismes et les organisations non-gouvernementales. Les pratiques et les procédures internes seront renforcées par un processus systématique de façon à préserver leur niveau de qualité rigoureux.</p>
<p>Soutien des décisions importantes en matière d'environnement</p>	
<p>1.102 Compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'évaluation environnementale, les offices devraient documenter ou réviser leurs politiques et procédures, et mettre à jour les protocoles d'entente conclus avec leurs partenaires fédéraux, notamment Environnement Canada et Pêches et Océans Canada, dans le but de disposer de la capacité nécessaire pour procéder efficacement à l'évaluation environnementale des projets qui ne sont pas désignés aux termes de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i>. (1.100-1.101)</p>	<p>Réponse des offices — Recommandation acceptée. Les offices entreprennent un examen de leurs procédés d'évaluation environnementale des projets non visés par la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i> (LCEE 2012) et mettront à jour leurs politiques et leurs procédures d'ici la fin du premier trimestre de 2013 au plus tard. Pour le moment et depuis l'adoption de la LCEE 2012, les offices examinent encore les risques d'incidences sur l'environnement des activités proposées à la lumière des dispositions de la précédente <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (L.C. 1992, ch. 37) et rendent les documents connexes accessibles sur leurs sites Web. Les offices ont déjà amorcé le processus de mise à jour de leurs protocoles d'entente avec Environnement Canada et Pêches et Océans Canada.</p> <p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et convient de travailler en collaboration avec les offices en vue de discuter de leurs besoins, de déterminer ce que le Ministère est en mesure de fournir pour combler ces besoins et de consigner toute entente officielle qui sera conclue dans un protocole d'entente à jour.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.104 En collaboration avec les offices et ses autres partenaires, Ressources naturelles Canada devrait évaluer la capacité des offices à exercer leurs responsabilités, y compris le soutien demandé à d'autres organisations fédérales, et devrait examiner les possibilités de mise en commun de l'expertise parmi les responsables des activités pétrolières et gazières extracôtières. (1.93-1.01, 1.103)</p>	<p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de travailler en collaboration avec les offices en fournissant des avis d'expert sur le poisson, l'habitat du poisson, les pêches et les espèces aquatiques en péril lors des examens des répercussions environnementales des projets en cours et futurs, conformément à notre engagement aux termes des protocoles d'ententes établis. À long terme, Pêches et Océans Canada travaillera avec les offices pour mettre à jour les protocoles d'entente afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun pour faire suite au récent changement législatif de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i>.</p> <p>Réponses des entités — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada travaillera avec les offices et les gouvernements provinciaux respectifs afin d'évaluer la capacité des offices à exercer leurs responsabilités. Le Ministère créera un comité de niveau supérieur qui se réunira régulièrement afin de rassembler les ministères et les organismes ayant les responsabilités et l'expertise en matière d'activités pétrolières et gazières extracôtières pour renforcer la coordination et la mise en commun des connaissances.</p> <p>Les offices sont disposés à maintenir un dialogue continu avec les ministères et les organismes fédéraux pertinents pour veiller à ce que des mesures de prévention et d'intervention efficaces soient en place en tout temps, ainsi que le partage d'expertise et la coordination requis pour les appliquer.</p>