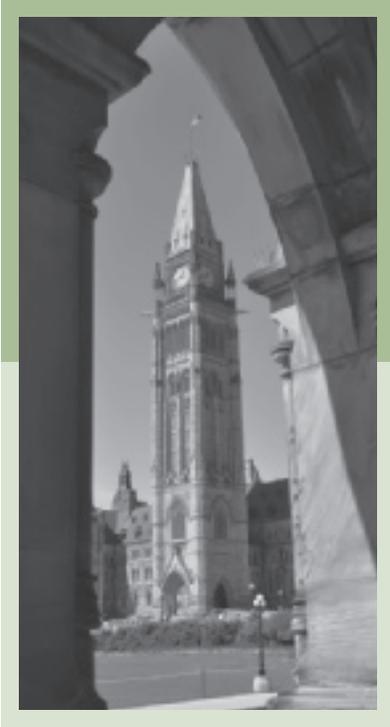


Automne 2012



Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable

CHAPITRE 2

Les garanties financières pour les risques environnementaux



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 FA1-2/2012-2-2F-PDF
ISBN 978-1-100-99839-8
ISSN 1495-0790

CHAPITRE 2

Les garanties financières pour les risques environnementaux

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
Rôles et responsabilités	7
Audits antérieurs	8
Objet de l'audit	9
Observations et recommandations	10
Secteur de l'exploitation minière	11
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a obtenu des garanties financières en matière d'environnement	11
La gestion des garanties financières en matière d'environnement assurée par le Ministère comporte des lacunes	13
Pêches et Océans Canada a obtenu des garanties financières en matière d'environnement	15
La gestion des garanties financières en matière d'environnement assurée par le Ministère comporte des lacunes	16
Secteur des installations nucléaires	18
Des garanties financières en matière d'environnement sont en place pour les principales installations nucléaires	18
Le plafond de responsabilité absolue des exploitants d'installations nucléaires au Canada est le même depuis 35 ans et il est de beaucoup inférieur aux limites fixées dans la plupart des autres pays	19
Secteur des activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers	22
Les plafonds de responsabilité absolue dans le secteur de l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers sont désuets	22
Secteur du transport maritime	24
Transports Canada n'a pas mis à jour son évaluation des risques liés au transport maritime	24
Conclusion	27
À propos de l'audit	29
Annexe	
Tableau des recommandations	31

Les garanties financières pour les risques environnementaux

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les garanties financières dans le secteur environnemental constituent un important mécanisme qu'utilise le gouvernement fédéral pour aider à protéger les contribuables contre les coûts liés au besoin de protéger l'environnement ou d'entreprendre des travaux de nettoyage ou de restauration en raison de projets de mise en valeur des ressources naturelles entrepris par le secteur privé ou public. Il peut s'agir, par exemple, de projets d'exploitation minière, de production d'énergie, de transport de pétrole ou de gaz, ou d'installations nucléaires. Les plafonds de responsabilité absolue sont utilisés dans certains secteurs pour limiter le montant total pour lequel un exploitant peut être tenu responsable si un incident se produit, sans preuve de faute. Les plafonds de responsabilité absolue sont employés au Canada et dans d'autres pays.

Les garanties financières peuvent prendre la forme de lettres de crédit, de fonds fiduciaires, de garanties et d'assurances. Le gouvernement fédéral détient ces assurances ou y a accès pendant tout le temps que dure un projet.

Les provinces sont principalement responsables de la mise en valeur des ressources naturelles. Le gouvernement fédéral détient toutefois plusieurs responsabilités réglementaires précises et bien définies en ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles, la production d'énergie et le transport.

Nous avons vérifié si les entités fédérales sélectionnées ont des systèmes appropriés pour obtenir et gérer les garanties financières requises. Notre audit a porté sur la réglementation fédérale de quatre secteurs, soit l'exploitation minière (au nord du 60^e parallèle), les installations nucléaires, les activités pétrolières et gazières en mer, et le transport maritime. Nous avons examiné aussi les limites de responsabilité fixées pour les installations nucléaires et les déversements de pétrole provenant de navires. Enfin, nous nous sommes penchés sur le régime de responsabilité en matière de production de pétrole et de gaz en mer, lequel prévoit un plafond de responsabilité absolue et une responsabilité illimitée pour les parties fautives.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 31 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 coûts environnementaux découlant de projets de mise en valeur des ressources naturelles peuvent s'élever à des dizaines de millions de dollars, voire des milliards dans de rares cas. Les garanties financières sont une importante mesure de protection, car elles fournissent des fonds pour pourvoir à des passifs environnementaux qu'un promoteur ou un exploitant devra payer à l'avenir. Elles pourvoient à des passifs résultant de projets de longue durée, où des dizaines d'années peuvent s'écouler avant que les risques associés au démantèlement et les coûts connexes ne soient connus. Combinées à un cadre réglementaire, les garanties financières peuvent devenir un puissant moyen d'inciter le secteur industriel à faire de la réduction des impacts sur l'environnement un pivot de ses activités.

Les garanties financières en environnement sont un exemple concret du « principe du pollueur-payeur ». En effet, le promoteur ou l'exploitant du projet doit assumer, dès le début d'un projet, tous les coûts associés à la protection de l'environnement, à la restauration des sites, à la protection à long terme des sites fermés et aux dommages causés par les accidents.

Qu'avons-nous constaté?

- Les entités fédérales auditées ont adopté des procédures pour obtenir les garanties financières requises. Selon l'information disponible, nous estimons que les garanties financières qu'elles ont reçues leur donnent accès à environ 11,6 milliards de dollars.
- Les entités fédérales n'ont pas l'information nécessaire pour savoir si les garanties reçues sont suffisantes pour couvrir les risques financiers des projets, tels que les coûts de démantèlement et de restauration. Nous avons noté qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ne vérifiait pas régulièrement si les garanties financières obtenues pendant la durée de vie d'une mine étaient suffisantes pour couvrir les coûts de la restauration du terrain et de l'assainissement de l'eau. Pêches et Océans Canada n'a pas été en mesure de confirmer la valeur totale en dollars des garanties qu'il détient, si les garanties étaient encore valides, ou si elles couvraient entièrement les coûts estimés des régimes d'indemnisation pour la perte d'habitat du poisson.
- Dans deux des secteurs examinés – le secteur nucléaire et celui des activités pétrolières et gazières en mer – les limites de responsabilité pour les dommages à des tiers sont désuètes et en général beaucoup

plus basses que celles fixées par d'autres pays. Les limites de responsabilité pour les dommages à des tiers causés par des installations nucléaires n'ont pas changé depuis 35 ans. De même, les limites de responsabilité établies relativement aux activités pétrolières et gazières en mer n'ont pas changé depuis plus de 20 ans. En ce qui concerne le transport maritime, Transports Canada reconnaît que les limites de responsabilité et les régimes d'indemnisation en vigueur en ce moment risquent de ne pas suffire à couvrir les coûts associés à un important déversement de pétrole en eaux canadiennes. Autrement dit, les contribuables pourraient avoir à compenser les manques à gagner et payer les coûts d'assainissement de l'environnement.

- La Commission canadienne de sûreté nucléaire a obtenu des garanties financières pour couvrir le coût de démantèlement de grandes installations nucléaires. Elle s'affaire à élargir la portée de l'exigence relative à ces garanties pour inclure les titulaires de permis dans les domaines des applications médicales et industrielles et de la recherche universitaire.

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

Introduction

2.1 Les ressources naturelles représentent un secteur important de l'économie canadienne. En 2011, l'extraction et la transformation des ressources naturelles, y compris le pétrole, le gaz et l'uranium, ainsi que les activités de soutien connexes ont contribué à raison de 66 milliards de dollars au produit intérieur brut du pays. Le plan de développement responsable des ressources annoncé par le gouvernement en 2012 indiquait que des investissements de 650 milliards de dollars dans le domaine de la mise en valeur des ressources au Canada étaient prévus au cours des dix prochaines années.

2.2 Les activités du secteur des ressources naturelles vont de l'exploration et de la production au **démantèlement** d'installations. Ces activités s'accompagnent de risques environnementaux de types et de degrés divers et, si elles ne sont pas gérées adéquatement, peuvent entraîner des dépenses importantes de fonds publics. Les risques environnementaux associés à ces projets peuvent comprendre le rejet de substances toxiques et dangereuses; l'impact des changements climatiques sur la qualité et le débit de l'eau et des eaux usées, ainsi que sur les dispositifs de confinement des eaux; et les incidences sur les espèces sauvages et les pêches.

2.3 De tels effets peuvent nécessiter d'importants engagements financiers ou investissements pour le démantèlement d'une installation et la **restauration** d'un site ou d'une installation. Dans le rapport du printemps 2012, chapitre 3, « Les sites contaminés fédéraux et leurs impacts », on indiquait que les coûts de nettoyage des sites contaminés fédéraux dépassaient les 7 milliards de dollars. Depuis la publication du rapport, les coûts estimatifs ont augmenté et dépassent à présent les 8 milliards de dollars. La majeure partie de ces coûts est liée au traitement des mines abandonnées dans le Nord, au démantèlement d'installations nucléaires et à la gestion de l'héritage que constituent les déchets faiblement radioactifs.

2.4 Les ministères et organismes de réglementation disposent de divers outils pour gérer ces risques, y compris :

- les évaluations environnementales stratégiques;
- les évaluations environnementales des projets proposés;
- les lois et les règlements visant à limiter le rejet de polluants durant l'exploitation;
- les règlements visant le démantèlement et la restauration de sites à la fin de leur vie utile.

Démantèlement — Mise hors service ou démontage de l'équipement ou des installations de manière sécuritaire. Les activités de démantèlement englobent l'enlèvement et la récupération de l'équipement et des installations ainsi que l'élimination adéquate de tous les déchets.

Source : Définition adaptée du *Guide d'information minière pour les communautés autochtones* de Ressources naturelles Canada

Restauration — Processus visant à remettre un site dans un état aussi proche que possible de son état original, selon les exigences réglementaires, lorsque les activités autorisées prennent fin. La restauration d'un site comprend l'élaboration et l'application d'une approche planifiée qui permet d'éliminer, de confiner ou de réduire d'autre façon l'impact des activités sur un site. Par exemple, la restauration peut englober le traitement ou l'enlèvement du sol et de l'eau contaminés ainsi que la remise en place de terre et la plantation de végétaux.

Source : Définition adaptée du *Guide d'information minière pour les communautés autochtones* de Ressources naturelles Canada

2.5 Les outils à la disposition du gouvernement comprennent aussi les garanties financières en matière d'environnement et les limites de responsabilité environnementale (voir la pièce 2.1). Les garanties financières en matière d'environnement sont destinées à protéger les finances publiques lorsqu'un propriétaire ou un exploitant devient insolvable ou lorsqu'il ne s'acquitte pas de ses responsabilités légales liées aux activités normales de ses projets, y compris les activités de démantèlement et de restauration. Ces garanties sont détenues par l'organisme de réglementation ou le ministère et ces derniers y ont accès pour couvrir les dommages éventuels, si nécessaire. Pour leur part, les limites de responsabilité environnementale peuvent restreindre les risques financiers pour un promoteur de projet. Malgré la disponibilité de ces outils, c'est essentiellement à l'exploitant qu'incombe le fardeau de la responsabilité des coûts liés au démantèlement, à la restauration et à tout dommage causé par un accident.

2.6 En plus des risques environnementaux liés aux activités courantes, les risques peuvent inclure de graves accidents environnementaux qui coûtent des milliards de dollars en indemnisation, en confinement et en nettoyage. Bien qu'ils soient rares, des incidents comme celui qui est survenu en 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, au Japon, ou encore le déversement à la plateforme Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en 2010 et

Pièce 2.1 Termes-clés utilisés dans le présent chapitre

Garanties financières en matière d'environnement — Garanties financières, comme des lettres de crédit, des fonds fiduciaires, des garanties ou des assurances. Ces garanties sont fournies par les promoteurs de projets aux autorités réglementaires fédérales qui s'assurent que les promoteurs respectent les conditions d'une approbation réglementaire, y compris les conditions concernant le démantèlement et la restauration des installations à la fin du projet.

Source : Définition adaptée du Conseil international des mines et métaux, 2005

Promoteur — Personne ou organisation qui a déposé, ou qui prévoit déposer, un projet de mise en valeur des ressources naturelles ou de production d'énergie.

Limites de responsabilité environnementale — Montants pouvant être précisés dans la loi qui limitent les risques financiers auxquels est exposé un promoteur de projet en cas d'accident. Dans certains cas, lorsqu'il est prouvé que l'exploitant a commis une faute ou a fait preuve de négligence, il n'existe aucune limite de responsabilité environnementale. Certaines lois peuvent imposer une responsabilité absolue à un promoteur jusqu'à concurrence d'un montant prescrit, même s'il n'est pas prouvé qu'il a commis une faute ou fait preuve de négligence. Il est souvent exigé des promoteurs qu'ils augmentent la valeur de leurs assurances jusqu'au montant prescrit pour les plafonds de responsabilité absolue.

Source : Définition adaptée de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et de celle des Comptes publics du Canada

le déversement par le pétrolier Prestige au large de la côte espagnole en 2002 montrent que les coûts de confinement et de traitement liés à ces catastrophes sont importants (voir la pièce 2.2).

Rôles et responsabilités

2.7 Bien que la mise en valeur des ressources naturelles relève principalement des gouvernements provinciaux, diverses entités fédérales ont des responsabilités réglementaires en ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles et la production d'énergie dans le Nord du Canada, sur les terres fédérales et dans les zones extracôtières du Canada. Les entités fédérales sont responsables de réglementer toutes les étapes du cycle du combustible nucléaire, depuis l'extraction et la concentration de l'uranium jusqu'au démantèlement

Pièce 2.2 Exemples de désastres d'envergure liés à la mise en valeur des ressources naturelles et effets de ces désastres

Accident à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, au Japon	Déversement de pétrole à la plateforme Deepwater Horizon, dans le golfe du Mexique	Déversement par le pétrolier Prestige, au large de la côte espagnole
		
<p>Photo : DigitalGlobe Inc.</p> <p>Année : 2011</p> <p>Effets : Le tsunami qui a suivi le tremblement de terre a inondé et endommagé quatre réacteurs, ce qui a causé le rejet d'une grande quantité de matières radioactives et entraîné le déplacement de 160 000 personnes.</p> <p>Fourchette des coûts estimés : de 15 à 200 milliards de dollars US</p>	<p>Photo : Garde côtière américaine</p> <p>Année : 2010</p> <p>Effets : 11 personnes sont décédées et environ 4,9 millions de barils de pétrole se sont déversés dans les eaux du golfe.</p> <p>Coûts estimés : Plus de 40 milliards de dollars US</p>	<p>Photo : Associated Press</p> <p>Année : 2002</p> <p>Effets : Environ 63 000 tonnes (462 000 barils) de pétrole se sont déversés.</p> <p>Coûts estimés : 1,4 milliard de dollars US</p>

des installations et à la gestion des déchets radioactifs. Ces entités sont les suivantes :

- Ressources naturelles Canada est chargé de recommander les limites de responsabilité pour les exploitants des installations nucléaires visées par la *Loi sur la responsabilité nucléaire* ainsi que la composante de responsabilité absolue pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers.
- La Commission canadienne de sûreté nucléaire réglemente l'utilisation de l'énergie et des matières nucléaires afin de préserver la santé, la sûreté et la sécurité des Canadiens et de protéger l'environnement.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada gère les ressources, les terres et l'environnement dans le Nord, dans les endroits où les responsabilités fédérales n'ont pas été transférées aux gouvernements territoriaux ou aux peuples autochtones.
- Pêches et Océans Canada joue un rôle de premier plan au sein de l'administration fédérale pour ce qui est de la gestion des pêches et de la protection des eaux canadiennes.
- Transports Canada détient la responsabilité administrative concernant la responsabilité des propriétaires et des exploitants de navires pour ce qui est des passagers, des cargaisons, de la pollution et des dommages matériels.

Audits antérieurs

2.8 En mai 2012, nous avons présenté un rapport sur les sites contaminés fédéraux et leurs impacts. Nous avons constaté lors de l'audit que le gouvernement fédéral était responsable ou qu'il avait accepté la responsabilité de garanties financières en matière d'environnement totalisant 7,7 milliards de dollars, la majeure partie de ces garanties étant liées à la mise en valeur des ressources naturelles. En 2011, nous avons présenté un rapport sur le transport des produits dangereux, dans lequel nous examinons les activités de surveillance menées par l'Office national de l'énergie sur 71 000 kilomètres d'oléoducs et de gazoducs régis par le gouvernement fédéral. L'audit avait révélé des lacunes dans les méthodes de suivi de l'Office qui visent à vérifier si les exploitants ont corrigé les faiblesses observées au cours des activités de surveillance et d'inspection. En 2011, nous avons aussi présenté un rapport sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Lors de l'audit, nous avons constaté des problèmes importants relativement à l'application par Environnement Canada des règlements pris en vertu de la *Loi*, y compris l'identification

des risques et l'établissement des priorités. En 2010, nous avons présenté un rapport sur les déversements de pétrole provenant de navires; nous avons alors constaté qu'aucun processus n'était en place pour s'assurer que les entités fédérales étaient en mesure d'intervenir rapidement et efficacement en cas de déversement de pétrole.

2.9 En 2010, nous avons également présenté un rapport sur le développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous avons constaté lors de l'audit que les conseils de cogestion ne disposaient pas des données environnementales qui auraient pu guider les décisions portant sur les projets de mise en valeur. Les ministères ne s'étaient pas acquittés de leurs responsabilités en ce qui concerne la surveillance des effets cumulatifs des projets de mise en valeur et de divers polluants sur l'environnement des Territoires du Nord-Ouest. De plus, les retards dans l'attribution du financement convenu aux Premières nations avaient nui à la participation de ces dernières aux négociations sur l'autonomie gouvernementale.

Objet de l'audit

2.10 Nous avons vérifié si les entités fédérales choisies s'étaient dotées de systèmes appropriés pour gérer les incidences financières des risques liés aux dommages causés à l'environnement. Nous avons examiné quatre secteurs pour lesquels le gouvernement fédéral doit assumer une responsabilité :

- l'exploitation minière;
- les installations nucléaires;
- les activités liées à l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers;
- le transport maritime (déversements provenant de navires).

2.11 Notre examen visait à déterminer si les entités fédérales choisies s'étaient dotées de systèmes pour obtenir et gérer les garanties financières en matière d'environnement qui réduiraient au minimum les répercussions financières sur les fonds publics dans les cas où une installation de mise en valeur des ressources est fermée, arrive à la fin de sa vie utile ou est le lieu d'un incident causant des dommages à l'environnement. Nous avons également vérifié si les limites de responsabilité établies pour ces secteurs faisaient régulièrement l'objet d'un examen. Les entités fédérales qui étaient visées par notre audit sont les suivantes :

- Ressources naturelles Canada;
- la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada;

- Pêches et Océans Canada;
- Transports Canada.

2.12 Nos travaux d'audit à Pêches et Océans Canada ont été menés en tenant compte des conditions de la *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, qui exige une indemnisation pour les dommages causés à l'habitat du poisson ou pour la destruction de cet habitat. La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (projet de loi C-38), qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2012, a modifié considérablement la *Loi sur les pêches*. Les modifications limitent notamment la définition de l'habitat du poisson de manière à ne protéger que les poissons visés par une pêche commerciale, récréative ou autochtone. Certaines modifications à la *Loi sur les pêches*, qui devraient entrer en vigueur en janvier 2013, exigent que la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* actuelle soit modifiée. Le Ministère a affirmé qu'il n'avait pas encore entièrement déterminé les incidences de ces modifications.

2.13 Nous avons réalisé un audit distinct portant sur les deux offices des hydrocarbures extracôtiers et sur la façon dont ils gèrent, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, les risques environnementaux que présentent les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers (voir le chapitre 1 du présent rapport, « Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique »).

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

Observations et recommandations

2.15 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les politiques et les procédures mises en place par les entités choisies pour établir et gérer les garanties financières en matière d'environnement. Les entités fédérales qui régissent les garanties financières en matière d'environnement devraient disposer d'un système de contrôle et de responsabilité. Un tel système permettrait de déterminer le coût du démantèlement et de la restauration des sites des projets. Il serait ainsi possible de veiller à ce que des fonds appropriés soient mis à la disposition des organismes de réglementation et que ces fonds soient suffisants tout au long de l'exécution d'un projet. L'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques et procédures sont importantes pour la gestion des risques, la sauvegarde de l'environnement et la protection des fonds publics.

2.16 Nous présentons dans des sections distinctes nos constatations détaillées au sujet de chaque secteur ayant fait l'objet d'un examen.

Secteur de l'exploitation minière

Bassins de décantation des résidus —

Vastes structures en terre au-dessus du sol ou anciennes fosses minières utilisées pour stocker les résidus miniers. Les plans d'eau peuvent aussi servir à stocker les résidus miniers. Ces résidus se composent d'un mélange de particules de roche finement broyées, d'eau et de réactifs de traitement qui persistent après le traitement du minerai. Les bassins de décantation contiennent des effluents et des sous-produits des activités minières qui peuvent être des métaux lourds.

Source : Définition adaptée du feuillet de documentation de Ressources naturelles Canada et de documents de l'Association canadienne des producteurs pétroliers et de l'Association minière du Canada

Principe du pollueur-payeur — Principe généralement accepté selon lequel le pollueur doit supporter le coût des mesures prises pour réduire la pollution, en fonction soit du dommage subi par la société, soit du dépassement d'un seuil acceptable (norme) de pollution.

Source : Nations Unies, *Glossaire des statistiques de l'environnement*, 1997

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a obtenu des garanties financières en matière d'environnement

2.17 Un cadre réglementaire ainsi que les garanties financières en matière d'environnement qui ont été établies en vertu des règlements servent à gérer les risques environnementaux que présentent les activités d'exploitation minière. Ces garanties financières constituent un fonds de réserve servant à couvrir les coûts liés au démantèlement et à la restauration des installations minières. L'ampleur des travaux de restauration qui doivent être menés à bien aura une incidence sur le coût des travaux et sur le montant requis des garanties financières. Par exemple, la restauration écologique complète d'un terrain coûterait probablement beaucoup plus cher que le simple confinement des déchets miniers dans des **bassins de décantation des résidus**, et une telle restauration nécessiterait donc des garanties financières plus substantielles.

2.18 Nous avons vérifié si des mécanismes (politiques, procédures et pratiques) étaient en place pour définir, évaluer et réduire les répercussions financières pour le gouvernement fédéral qu'entraînent les dommages environnementaux causés par l'aménagement, l'exploitation et la fermeture de mines situées au nord du 60^e parallèle, sites qui relèvent exclusivement ou en partie du gouvernement fédéral. Nous avons également vérifié si des mécanismes étaient en place pour réduire au minimum les répercussions financières pour le gouvernement en cas d'événements imprévus (accidents) survenant dans ces mines.

2.19 La *Politique des minéraux et des métaux du gouvernement du Canada*, qui a été adoptée en 1996 et dont l'application incombe à Ressources naturelles Canada, exige que le gouvernement veille à ce que, comme exigence pour l'exploitation minière sur des terres fédérales, les exploitants de mines élaborent des plans détaillés de restauration des zones perturbées. Ces plans doivent prévoir notamment des garanties financières satisfaisantes pour couvrir les coûts de restauration et, si nécessaire, d'entretien à long terme. Cette politique s'appuie sur le concept de prévention de la pollution et reconnaît le **principe du pollueur-payeur**, selon lequel l'exploitant doit assumer la responsabilité en matière de rendement environnemental et de gérance des minéraux et des métaux.

2.20 Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, le gouvernement fédéral est propriétaire de plus de 80 % des terres. Dans le cas où un exploitant de ressources naturelles ne respecte pas ou ne peut pas respecter ses obligations légales en vertu desquelles il doit remettre en état l'environnement, y compris restaurer le site, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada deviendrait responsable de tous les coûts environnementaux liés aux terres fédérales qui ne sont pas couverts adéquatement par les garanties financières.

2.21 Les lois et les ententes sur les revendications territoriales, au nom desquelles les divers offices des terres et des eaux dans le Nord ont été créés, ont permis d'accorder à ces offices l'autorité de recommander, et dans certains cas d'approuver, le montant des garanties financières à détenir à l'appui des permis d'exploitation hydraulique et des permis d'utilisation des terres pour les activités de mise en valeur des ressources naturelles qui sont autorisées sur leurs territoires. Le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien doit approuver la plupart des permis délivrés par les offices. Les garanties financières obtenues pour les mines et les autres types de mise en valeur des ressources naturelles dans le Nord du Canada servent à couvrir les coûts de démantèlement des installations et de restauration des sites. Nous avons constaté qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada avait mis en place des procédures pour obtenir des garanties financières en matière d'environnement lorsqu'un promoteur de projet de mise en valeur demande un permis. Le Ministère détient actuellement des garanties d'environ 500 millions de dollars pour couvrir ces coûts.

2.22 Nous avons observé que le Ministère avait élaboré un modèle normalisé de calcul des coûts de restauration des sites miniers au moyen de coûts standards, afin que les exigences en matière de garanties financières soient appliquées de manière uniforme. La restauration d'un site nécessite l'enlèvement ou la stabilisation des structures minières, des bassins de décantation des résidus et des réseaux de drainage ainsi que l'élimination des déchets de roche et la plantation de végétaux ou le réaménagement du terrain perturbé. Le modèle stipule que les coûts de restauration sont établis en tenant compte du fait que ce sont de tierces parties indépendantes qui exécutent les travaux de restauration du site. En plus des calculs prévus par le modèle, le Ministère peut prendre en considération d'autres facteurs pour établir le montant final des garanties financières, notamment la stabilité économique et financière du promoteur, ses antécédents et les bénéfices éventuels pour la région.

La gestion des garanties financières en matière d'environnement assurée par le Ministère comporte des lacunes

2.23 La saine gestion des garanties financières en matière d'environnement nécessite des données importantes, telles que la période visée par le permis de l'exploitant, le montant exigé pour la garantie financière, le type de garantie financière et la date d'échéance de cette garantie. Ces données sont essentielles à la surveillance de la garantie financière en matière d'environnement qui est en place, afin de déterminer si celle-ci est toujours adéquate. Sans ces données, le Ministère ne saura pas si la garantie financière détenue pour un projet est suffisante pour couvrir le coût total du démantèlement de l'installation et de la restauration du site.

2.24 Nous avons constaté que les dossiers d'inventaire à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ne comprenaient pas toutes les données nécessaires pour que la direction puisse s'assurer que les garanties financières en matière d'environnement obtenues pour les différents projets sont suffisantes, compte tenu du niveau de risque. Par exemple, les dossiers d'inventaire indiquent les garanties financières selon le numéro de permis et non pas selon le projet (p. ex. une mine); ainsi, il est difficile de s'assurer que le montant d'une garantie financière est suffisant pour couvrir les activités pendant toute la durée du projet en question. Les dossiers n'indiquaient pas les coûts de restauration que les garanties financières étaient censées couvrir, et n'indiquaient pas non plus si les garanties financières qui étaient échues avaient été rendues aux exploitants ou remplacées. De telles données sont nécessaires pour surveiller si les exploitants respectent les conditions des autorisations et pour déterminer si les garanties financières détenues par le Ministère sont toujours suffisantes.

2.25 Nous avons également constaté que le Ministère ne vérifiait pas régulièrement si les garanties financières obtenues durant la vie utile de la mine pour chaque permis délivré étaient suffisantes pour couvrir les coûts de la restauration des terres et de l'assainissement de l'eau. Par exemple, trois des onze mines en exploitation au Nunavut avaient des manques à gagner en matière de garanties financières de presque 11 millions de dollars. Ces manques à gagner représentent la différence entre la valeur déclarée des garanties financières détenues et la valeur totale des garanties financières exigées pour que le promoteur puisse continuer de respecter les conditions des permis d'exploitation pour ces mines. L'évaluation régulière des garanties financières constitue une composante importante d'une saine gestion, car elle fait en sorte que les garanties financières détenues sont suffisantes pour permettre

la restauration des sites, étant donné que les répercussions financières peuvent fluctuer dans le temps.

2.26 Les inspections constituent une étape importante du processus permettant de s'assurer que les garanties financières détenues sont suffisantes. Elles constituent une exigence liée à l'obtention d'un permis et permettent de faire en sorte que les conditions du permis sont respectées – par exemple que le combustible est correctement stocké, que la structure des bassins de décantation des résidus est en bon état et que les déchets dangereux sont éliminés adéquatement. Nous avons constaté qu'en 2011 plus de 70 % des visites de sites requises pour l'ensemble des projets de mise en valeur des ressources naturelles (y compris les mines) n'avaient pas été effectuées par le Ministère dans les Territoires du Nord-Ouest. Selon les dossiers d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, des employés du Ministère ont soulevé des inquiétudes à l'interne en ce qui concerne le degré de surveillance assuré par le Ministère.

2.27 Les lois et règlements précisent le type de garanties financières qui peuvent être acceptées. Les politiques ministérielles exigent aussi que les garanties financières obtenues soient encaissables et que leur valeur soit maintenue si l'exploitant devient insolvable. Dans le cas d'une mine, le Ministère a accepté 17,6 millions de dollars sous forme de billets à ordre pour couvrir les coûts de restauration. Ces billets à ordre ne respectaient pas les exigences législatives et réglementaires, parce qu'ils n'étaient pas garantis par une banque au Canada. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir des preuves permettant de confirmer que le ministre avait considéré que ces billets à ordre constituaient une garantie financière satisfaisante. Le maintien de la validité de cette garantie nous préoccupe.

2.28 Le *Règlement sur l'utilisation des terres territoriales*, élaboré en 1971, limite à 100 000 dollars les garanties nécessaires à l'obtention d'un permis d'utilisation des terres. Or, cette limite ne reflète pas les coûts actuels de la restauration d'un site.

2.29 Au moment où nous achevons les travaux d'audit, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada élaborait une politique régissant la manière dont le Ministère gère les garanties qu'il détient en tant que garanties financières en matière d'environnement.

2.30 Nous avons également vérifié si certaines dispositions étaient en place afin de réduire au minimum les répercussions financières pour le gouvernement en cas d'événements imprévus (accidents) dans les mines situées au nord du 60^e parallèle. Nous avons constaté que la

responsabilité des effets sur la santé humaine et des dommages environnementaux causés par un accident était gérée selon le principe du pollueur-payeur – le propriétaire ou l’exploitant est censé assumer les coûts de restauration de l’environnement et de tous les dommages. Bien que le propriétaire ou l’exploitant ne soit pas tenu de souscrire une assurance, la réglementation permet au Ministère d’utiliser les garanties qu’il détient en cas d’accidents. Dans de telles circonstances, l’exploitant serait censé rembourser entièrement les fonds de façon à rétablir le montant des garanties. Dans l’éventualité où les fonds dont le Ministère dispose sont insuffisants pour assainir un site sur des terres fédérales, le gouvernement risque de devoir assumer les répercussions financières qui découlent de cette situation.

2.31 Recommandation — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait mettre en œuvre les programmes de surveillance et d’inspection exigés pour s’assurer que les promoteurs respectent les conditions de leurs permis et que les garanties financières obtenues demeurent adéquates. Le Ministère devrait élaborer un système d’inventaire complet renfermant des données uniformes par projet et par autorité réglementaire, et ce, pour l’ensemble des garanties financières exigées et détenues, afin de s’assurer que ces garanties continuent à correspondre aux coûts de restauration prévus.

Réponse d’Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada mettra en œuvre un cadre d’évaluation du risque ainsi qu’une stratégie de gestion du risque pour les inspections, et ce, afin d’utiliser de manière optimale les ressources disponibles pour les inspections, d’adapter les garanties financières de manière à limiter la responsabilité du Ministère et de s’assurer que les garanties financières requises sont maintenues en tout temps.

Pêches et Océans Canada a obtenu des garanties financières en matière d’environnement

2.32 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les pratiques et procédures établies par Pêches et Océans Canada. Selon la *Politique de gestion de l’habitat du poisson* du Ministère, Pêches et Océans Canada peut exiger une indemnisation de la part du promoteur d’un projet pour compenser l’endommagement ou la destruction de l’habitat du poisson causé par l’exécution du projet.

2.33 En vertu de la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans peut autoriser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson pouvant résulter de travaux ou d'activités réalisés dans et autour des eaux où vivent des poissons. Pêches et Océans Canada peut obtenir des garanties financières pour s'assurer que les promoteurs respectent leurs obligations légales établies dans les autorisations. Ces obligations sont définies dans un plan de compensation de l'habitat du poisson propre à chaque site.

2.34 Selon de la *Loi sur les pêches* et la *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, le Ministère n'est pas obligé d'obtenir des garanties financières des promoteurs qui doivent prendre des mesures pour compenser la perte d'habitat du poisson aux termes des autorisations ministérielles qu'ils ont obtenues. Lorsque Pêches et Océans Canada décide d'obtenir des garanties financières, il exige généralement que les promoteurs fournissent des lettres de crédit en garantie, parce que ces lettres sont émises par des institutions financières et qu'elles sont facilement encaissables. Bien que le Ministère ait établi des lignes directrices nationales à l'intention de son personnel sur la manière d'obtenir et de gérer ces garanties financières, nous avons observé que chaque bureau régional avait son propre système et qu'il fournissait peu de données à l'administration centrale.

La gestion des garanties financières en matière d'environnement assurée par le Ministère comporte des lacunes

2.35 Nous avons observé qu'en 2008 le Ministère avait mis en place un système – le Système de suivi des activités du programme de l'habitat – pour saisir les données sur les garanties détenues. Cependant, certaines données importantes ne sont pas saisies dans cette base, comme les données sur les garanties financières obtenues par le Ministère avant 2008, les coûts d'indemnisation estimés, la valeur et le type des garanties financières détenues ainsi que la date d'échéance de ces garanties. Selon la base de données du Système de suivi des activités du programme de l'habitat, Pêches et Océans Canada a obtenu environ 122 millions de dollars à l'appui des plans de compensation de perte d'habitat du poisson entre novembre 2008 et août 2012. Ce montant ne comprend pas les garanties financières en matière d'environnement obtenues avant novembre 2008. Par conséquent, le Ministère n'a pas été en mesure de confirmer le montant total des garanties détenues ni de confirmer si ces garanties étaient encore valides et si elles couvraient complètement les coûts estimés dans les plans de compensation.

2.36 La *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable* (projet de loi C-38), qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2012, a modifié considérablement la *Loi sur les pêches*. Certaines des modifications, y compris celles qui touchent la *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, devraient entrer en vigueur seulement en janvier 2013. Il est prévu que c'est à ce moment-là que les nouvelles dispositions relatives à la protection des pêches entreront en vigueur, ce qui nécessitera la mise en place d'une nouvelle politique de gestion de l'habitat du poisson. Des représentants du Ministère nous ont dit que Pêches et Océans Canada n'avait pas encore pleinement évalué les effets de l'entrée en vigueur de ces modifications ni les effets des changements apportés à la *Politique*. Lors de leur mise en œuvre, certaines modifications élimineront la protection de l'habitat du poisson dans les eaux où vivent des poissons qui ne font pas l'objet d'une pêche commerciale, récréative ou autochtone.

2.37 Le Ministère n'a pas encore déterminé combien des plans de compensation de perte d'habitat du poisson et des garanties financières connexes qu'il détient ne seront plus exigés. Par ailleurs, il ne sait pas dans quelle mesure ces modifications affecteront la gestion des garanties financières en matière d'environnement dans l'avenir.

2.38 Recommandation — Pêches et Océans Canada devrait déterminer les effets des modifications apportées au programme sur les garanties financières en matière d'environnement qu'il détient ou qu'il prévoit obtenir. Le Ministère devrait resserrer la surveillance et le suivi de telles garanties pour fournir des données uniformes sur toutes les garanties exigées et détenues.

Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada mènera à bien un examen de toutes les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* pour l'ensemble des activités, entreprises ou travaux en cours afin de déterminer si l'autorisation est toujours nécessaire et d'établir les conditions de cette autorisation, y compris les garanties financières, qui sont toujours pertinentes. Le Ministère apportera également des changements au Système de suivi des activités du programme de l'habitat afin de permettre la collecte, le regroupement, la surveillance et le suivi des renseignements sur les assurances financières nécessaires et celles qu'il détient. Date de mise en œuvre : le 1^{er} avril 2014.

Secteur des installations nucléaires

Des garanties financières en matière d'environnement sont en place pour les principales installations nucléaires

2.39 En vertu de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, la Commission canadienne de sûreté nucléaire peut exiger que les promoteurs fournissent une garantie financière comme condition à l'obtention du permis qui leur est accordé pour exploiter des installations. Nous avons examiné si de telles garanties étaient en place.

2.40 Nous avons constaté que la Commission exigeait que les principaux sites nucléaires, y compris les centrales nucléaires, les réacteurs de recherche nucléaire ainsi que les mines et les usines de concentration d'uranium en exploitation, aient mis en place des garanties financières destinées à absorber les coûts de démantèlement des installations. Cette exigence a donné lieu à des garanties financières pour environ 71 permis. La valeur d'une garantie financière est liée au coût de démantèlement d'un site, tel qu'il est précisé dans le plan de démantèlement présenté par le promoteur et approuvé par la Commission. Environ 11 milliards de dollars en lettres de crédit et fonds fiduciaires ont été fournis par les promoteurs pour absorber les coûts estimés d'un éventuel démantèlement des installations ou des sites nucléaires.

2.41 Conformément aux conditions énoncées dans leurs permis, les promoteurs sont tenus de présenter des plans de démantèlement à jour et des garanties financières connexes, généralement tous les cinq ans. Au cours de la période de cinq ans, les exploitants de certaines centrales nucléaires font rapport chaque année à la Commission canadienne de sûreté nucléaire sur le caractère suffisant et adéquat des garanties financières relatives aux coûts estimatifs de démantèlement. Ces plans sont examinés par le personnel de la Commission et doivent être approuvés par cette dernière.

2.42 À ce jour, la Commission n'a pas exigé de garanties financières de la part des exploitants utilisant de l'**équipement réglementé**. La Commission a délivré environ 2 500 permis à ces exploitants. En mars 2011, elle a entamé un processus pour établir une exigence relative aux garanties financières pour ce groupe de titulaires de permis. L'obtention de telles garanties permettra à la Commission d'avoir accès à des fonds, au besoin, pour nettoyer des sites contaminés ou réparer les dommages causés à l'environnement par un titulaire de permis. L'achèvement du processus est prévu pour mars 2013.

2.43 La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* ainsi que le *Règlement général sur la sûreté et la réglementation nucléaires* confèrent le

Équipement réglementé — Comprend l'équipement contenant ou utilisant des matières nucléaires, par exemple l'équipement médical utilisé en radiothérapie et en imagerie diagnostique et les jauges nucléaires employées dans des applications industrielles et pour la recherche universitaire.

Source : Définition adaptée de la Commission canadienne de sûreté nucléaire

pouvoir par lequel la Commission canadienne de sûreté nucléaire obtient des garanties financières. La Commission est également dotée de guides de réglementation. Nous avons constaté que la Commission n'avait pas élaboré de processus opérationnels internes pour l'établissement et la gestion des garanties financières. La Commission a indiqué son intention de créer des politiques et des lignes directrices opérationnelles officielles pour la gestion des garanties financières. Ces documents comprendront une exigence relative à la production d'un inventaire d'ensemble de toutes les garanties financières et les responsabilités correspondantes. Ces mesures sont importantes, étant donné que la Commission prévoit obtenir des garanties financières de la part des exploitants d'équipement réglementé.

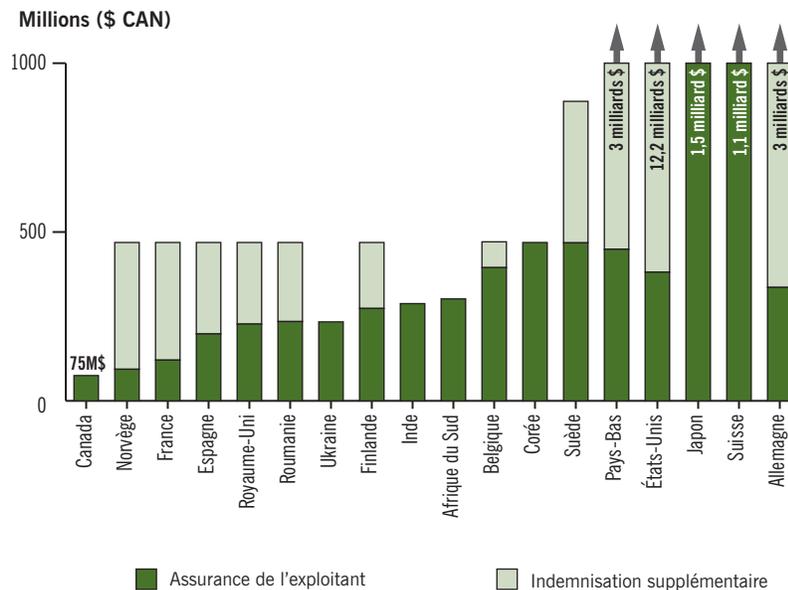
2.44 Recommandation — La Commission canadienne de sûreté nucléaire devrait officialiser ses pratiques et procédures internes relatives à l'établissement et à la gestion des garanties financières en matière d'environnement. Ces procédures devraient inclure des lignes directrices pour assurer l'uniformité de leur mise en application ainsi que l'élaboration et la tenue à jour d'un inventaire complet des garanties financières qui sont en place.

Réponse de la Commission canadienne de sûreté nucléaire — Recommandation acceptée. La Commission canadienne de sûreté nucléaire officialisera les pratiques et les procédures qui régissent l'établissement et la gestion des garanties financières pour l'environnement. Le processus devrait être achevé et mis en œuvre d'ici le 31 mars 2013. La direction de la Commission veillera à ce que tout se déroule comme prévu.

Le plafond de responsabilité absolue des exploitants d'installations nucléaires au Canada est le même depuis 35 ans et il est de beaucoup inférieur aux limites fixées dans la plupart des autres pays

2.45 Dans le cadre de notre audit, nous avons comparé le plafond de responsabilité absolue et les garanties financières correspondantes requises des exploitants d'installations nucléaires au Canada aux limites de responsabilité et aux exigences en matière d'indemnisation établies dans d'autres pays. Nous avons observé que Ressources naturelles Canada avait également entrepris une telle comparaison. Une analyse des deux comparaisons a révélé que les autres pays avaient fixé des plafonds de responsabilité absolue nettement plus élevés et des exigences en matière d'indemnisation beaucoup plus importantes que le Canada (voir la pièce 2.3).

Pièce 2.3 Le plafond de responsabilité absolue des exploitants d'installations nucléaires est nettement moins élevé et les exigences en matière d'indemnisation sont nettement plus faibles au Canada que dans la majorité des autres pays



Note : Dans la plupart des cas, l'indemnisation supplémentaire est financée à partir de fonds publics. Ce n'est qu'aux États-Unis, au Japon, en Suisse et en Allemagne qu'elle est financée par les exploitants.

Source : Adapté d'un document de Ressources naturelles Canada

2.46 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* définit le système canadien de responsabilité à l'égard des dommages causés dans le cas peu probable où un accident nucléaire se produirait. La responsabilité absolue des exploitants ne peut dépasser 75 millions de dollars par accident nucléaire. Les exploitants au Canada souscrivent une assurance auprès de la Nuclear Insurance Association of Canada pour couvrir leur responsabilité absolue. Cette assurance sert à indemniser les tierces parties ayant subi des blessures personnelles ou des dommages matériels. La *Loi* ne prévoit aucune disposition à l'égard des dommages causés à l'environnement ni à l'égard des mesures de restauration du **bien commun**. Au Japon, où la responsabilité de l'exploitant est illimitée, les exploitants de centrales nucléaires sont désormais tenus de souscrire une assurance de 1,5 milliard de dollars.

Bien commun — Ressources qui appartiennent à une collectivité ou auxquelles la collectivité a part. Ces ressources comprennent les systèmes naturels comme le sol, les forêts, l'air et l'eau.

2.47 La limite de responsabilité des exploitants d'installations nucléaires au Canada n'a jamais été modifiée depuis l'entrée en vigueur de la *Loi* en 1976. En juin 2007, le projet de loi C-63, la *Loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire*, a été déposé au Parlement. Le projet de loi n'a pas abouti. Des versions similaires du

projet de loi ont été déposées au Parlement subséquemment, mais elles ont toutes connu le même sort que le projet de loi C-63.

2.48 Les principaux changements proposés dans le dernier projet de loi à avoir été déposé pour modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* visaient les objectifs suivants :

- faire passer le montant de la responsabilité absolue de l'exploitant de 75 à 650 millions de dollars;
- exiger que la limite de responsabilité de l'exploitant soit revue régulièrement, au moins une fois tous les cinq ans;
- élargir les catégories de dommages indemnifiables pour y inclure les dommages à l'environnement, les pertes économiques et les coûts liés aux mesures préventives;
- prolonger la période de prescription pour la présentation de demandes d'indemnisation pour les blessures corporelles à 30 ans par rapport à la période actuelle, qui est de 10 ans.

2.49 En mai 2012, Ressources naturelles Canada a publié un document de consultation en vue d'obtenir les observations écrites de l'industrie nucléaire et des gouvernements des provinces productrices d'énergie nucléaire sur des questions liées à la modernisation de la réglementation canadienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. Ressources naturelles Canada cherche notamment à déterminer si la limite de responsabilité proposée antérieurement (650 millions de dollars) est suffisante, étant donné les éléments nouveaux dans ce dossier, notamment le fait que d'autres pays augmentent ou envisagent d'augmenter la limite de responsabilité des exploitants d'installations nucléaires à environ 925 millions de dollars ou plus.

2.50 Recommandation — Ressources naturelles Canada devrait terminer son examen des limites de responsabilité qui s'appliquent aux activités menées dans les installations nucléaires visées par la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et, au besoin, recommander une augmentation de ces limites.

Réponse de Ressources naturelles Canada — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada complétera en priorité son examen des limites de responsabilité et recommandera les changements à apporter, si nécessaire.

Secteur des activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers

Lois de mise en œuvre des Accords —

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*. Les lois provinciales connexes sont intitulées *Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Newfoundland and Labrador Act* et *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation (Nova Scotia) Act*.



Plateforme de forage pétrolier au large de la côte Est du Canada.

Photo : Greg Locke

Les plafonds de responsabilité absolue dans le secteur de l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers sont désuets

2.51 Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné le régime de responsabilité qui est applicable aux activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers et nous l'avons comparé aux régimes d'autres pays. Nous avons vérifié si le cadre de responsabilité pour les dommages causés à de tierces parties comportait une limite de responsabilité absolue et, le cas échéant, si cette limite avait été revue ou mise à jour depuis son établissement.

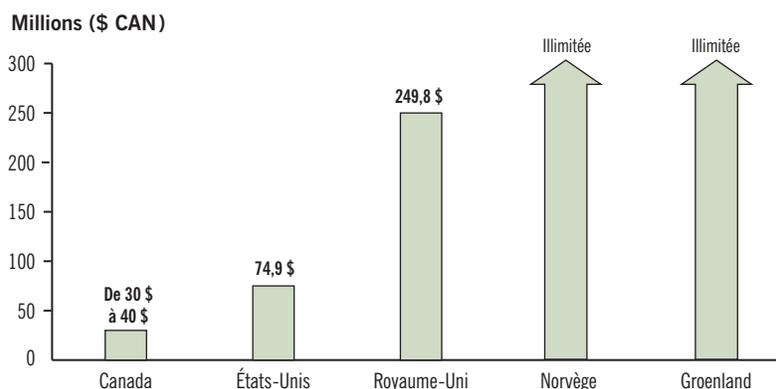
2.52 Les règlements pris en vertu de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* établissent, pour les régions extracôtiers de l'Arctique, une limite de responsabilité absolue, ou limite de responsabilité sans égard à la faute, de 40 millions de dollars pour les pertes et dommages réels et pour les coûts de nettoyage raisonnables. Les **lois de mise en œuvre des Accords** fixent, pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz des régions extracôtiers de l'Atlantique, une limite de responsabilité absolue de 30 millions de dollars pour des dommages et coûts semblables. Les promoteurs doivent fournir des garanties financières aux organismes de réglementation respectifs, jusqu'à concurrence du montant correspondant à leur « responsabilité absolue ». Si les dommages dépassent le plafond de responsabilité absolue, toutes les parties responsables d'un déversement de pétrole ou de gaz dans les régions extracôtiers du Canada sont assujetties à une responsabilité illimitée si une faute ou une négligence peut leur être attribuée.

2.53 Nous avons remarqué que les plafonds de responsabilité absolue n'avaient pas été modifiés depuis plus de 24 ans et qu'ils sont peu élevés par rapport aux limites fixées dans d'autres pays. Comme le montre la pièce 2.4, la limite de responsabilité aux États-Unis s'élève à 75 millions de dollars US (74,9 millions de dollars CAN); au Royaume-Uni, le plafond de responsabilité absolue a été rehaussé à 250 millions de dollars US (249,8 millions de dollars CAN) par incident. En Norvège, la responsabilité absolue est illimitée. Au Groenland, l'assurance exigée est de 1 milliard de dollars US (999 millions de dollars CAN) pour les activités d'exploration pétrolière extracôtiers et la responsabilité absolue est illimitée pour les activités de forage du pétrole.

2.54 Nous avons observé qu'au début de 2011, Ressources naturelles Canada avait entrepris un examen du régime canadien de responsabilité pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers. Divers documents internes ont été préparés et diverses

études internes ont été effectuées pour évaluer, entre autres, la mesure dans laquelle la limite de responsabilité absolue du régime est adéquate. Ces travaux permettent d'examiner d'éventuelles modifications au plafond de responsabilité absolue, les principes sous-jacents et l'incidence sur les politiques ainsi que les répercussions de ces modifications.

Pièce 2.4 Régime de responsabilité absolue pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers au Canada et dans d'autres pays



Notes : 1. L'exploitant peut être tenu responsable de dommages dont la valeur dépasse les limites de responsabilité dans les cas où il y a preuve de négligence ou de faute.

2. Les limites de responsabilité ont été converties de dollars américains en dollars canadiens au 30 mars 2012.

2.55 Recommandation — Ressources naturelles Canada devrait terminer son examen des plafonds de responsabilité absolue pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers et recommander que ces limites soient modifiées, au besoin, pour qu'elles reflètent la nature et l'importance des risques potentiels.

Réponse de Ressources naturelles Canada — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada accordera la priorité à la réalisation de son examen du régime de responsabilité concernant les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers, y compris la composante de responsabilité absolue du régime. Le Ministère travaillera avec ses partenaires fédéraux et provinciaux, et recommandera les changements nécessaires, s'il y a lieu.

Secteur du transport maritime

Transports Canada n'a pas mis à jour son évaluation des risques liés au transport maritime

2.56 Les déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers ont diminué au cours des deux dernières décennies et ils se font de plus en plus rares grâce à l'amélioration des normes de sécurité, à la modernisation du matériel de navigation et à l'amélioration des méthodes de construction des pétroliers (p. ex. double coque). Bien que rares, les déversements provenant de pétroliers peuvent entraîner d'importants dommages à long terme pour le milieu marin et des coûts élevés de nettoyage. À titre d'exemple, en 2002, le pétrolier *Prestige* a déversé 63 200 tonnes de pétrole au large de la côte espagnole. Les demandes d'indemnisation se sont élevées à environ 1,4 milliard de dollars.

2.57 Les répercussions environnementales d'un déversement et les coûts connexes dépendent non seulement de la quantité déversée, mais aussi de l'endroit où l'incident a lieu et du type d'hydrocarbure en cause. Une petite quantité d'hydrocarbures déversée dans une zone côtière écologiquement fragile peut s'avérer plus dévastatrice qu'un important déversement en haute mer.

2.58 Transports Canada applique la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, laquelle régit la responsabilité civile en matière de créances maritimes dans les eaux canadiennes. La *Loi* englobe les engagements internationaux du Canada et prévoit différents niveaux de responsabilité selon le type d'hydrocarbure à l'origine des dommages causés par la pollution et le type de navire impliqué dans l'accident. Le Canada gère son exposition aux risques financiers liés aux déversements en mer par le truchement d'un système à quatre niveaux qui repose sur l'assurance du propriétaire de navire, les fonds nationaux, ainsi que les conventions et protocoles internationaux (voir la pièce 2.5). Nous avons observé que ce système couvrait à la fois les dommages causés à de tierces parties et les dommages environnementaux.

2.59 Nous avons cherché à déterminer si Transports Canada surveillait et évaluait le caractère adéquat des limites de responsabilité en matière maritime.

2.60 Le Canada est signataire de plusieurs conventions et protocoles internationaux, dont l'un porte sur l'assurance du propriétaire de navire, à l'égard de la pollution causée par les hydrocarbures transportés par navire. Comme l'indique la pièce 2.5, le système d'indemnisation qui s'applique aux déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers se fonde sur trois conventions et protocoles

internationaux de l'Organisation maritime internationale ainsi que sur un fonds national. En plus d'être signataire des protocoles internationaux, le Canada a établi la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.

2.61 Nous avons constaté que Transports Canada surveillait et participait de façon active aux dossiers touchant la responsabilité en matière maritime et le système d'indemnisation. Par exemple en avril 2012, la délégation canadienne à la 99^e séance du comité juridique de l'Organisation maritime internationale a joué un rôle dans la décision d'augmenter de 52 % les limites de responsabilité relatives aux hydrocarbures de soude – la première augmentation en 15 ans.

Pièce 2.5 Le Canada est partie à un système à quatre niveaux de responsabilité maritime en matière de déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers, et la limite maximale d'indemnisation s'élève à 1,3 milliard de dollars par incident

Niveau	Fonds et conventions liés aux déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers	Indemnisation maximale totale par incident au 1 ^{er} avril 2012 (en millions de dollars CAN)
1	Assurance du propriétaire de navire — <i>Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures</i> – limite de responsabilité pour le propriétaire de navire couverte par une assurance obligatoire	138 (10,5 %)
2	Convention internationale — <i>Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures</i> – Fonds international d'indemnisation	174 (13,3 %)
3	Protocole international — <i>Protocole de 2003 à la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures</i> (protocole portant sur la création d'un fonds complémentaire)	840 (64 %)
4	Fonds canadien — Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, 1989	160 (12,2 %)
Limite maximale d'indemnisation par déversement		1 312 (100 %)

Sources : Rapports annuels de 2011-2012 de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires et des Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

2.62 Comme nous l'avons signalé dans le rapport de l'automne 2010, chapitre 1, « Les déversements de pétrole provenant de navires », Transports Canada vérifie si les organismes d'intervention certifiés du secteur privé disposent de plans à jour pour la gestion des urgences, offrent de la formation et ont l'équipement nécessaire pour intervenir dans un délai de 72 heures en cas de déversements provenant de navires, déversements qui peuvent atteindre 10 000 tonnes. L'audit avait également permis de constater que, même si les risques avaient été évalués, les méthodes n'étaient pas uniformes et aucun processus officiel ne permettait de s'assurer que les risques seraient réévalués de façon continue. Puisque les facteurs de risque peuvent changer dans le temps, les auditeurs ont recommandé que Transports Canada et la Garde côtière canadienne effectuent une évaluation des risques associés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires en bordure des trois côtes canadiennes.

2.63 Transports Canada nous a informés que les évaluations des risques prévues, qui devaient être terminées en 2012, avaient été reportées en 2013. Les données de Transports Canada indiquent qu'en 2010, environ 91 millions de tonnes de produits pétroliers avaient été importées au Canada ou expédiées depuis la côte Est et la côte Ouest du Canada; ces importations et expéditions se sont traduites par environ 3 600 déplacements de pétroliers dans les eaux canadiennes en 2010, soit environ 600 sur la côte Ouest et environ 3 000 sur la côte Est.

2.64 Le contexte en matière de risques associés au transport maritime continue à évoluer. Ressources naturelles Canada s'attend à ce que la côte Ouest soit le site de près de 1 800 déplacements de pétroliers de plus, compte tenu des projets actuels, en raison de l'augmentation des exportations et des importations de gaz naturel liquéfié et de pétrole brut, ce qui représente une hausse importante par rapport aux niveaux actuels. Le pétrolier Suezmax (**port en lourd** [PL] de 120 000 à 200 000 tonnes) et de très grands transporteurs de brut (PL de 200 000 à 320 000 tonnes) figurent parmi les pétroliers proposés (voir la pièce 2.6). Ces pétroliers ont une capacité de charge beaucoup plus grande que la capacité d'intervention dans un délai de 72 heures en cas de déversements de pétrole de 10 000 tonnes, demandée par Transports Canada pour les déversements de pétrole provenant de navires dans les eaux canadiennes.

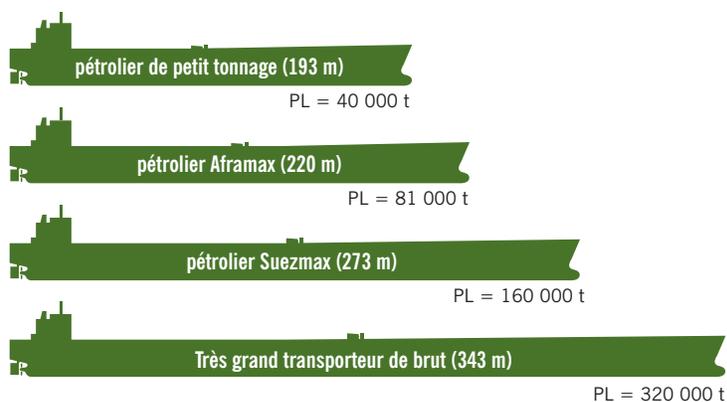
2.65 Transports Canada reconnaît qu'il y a un risque que les limites de responsabilité actuelles en matière maritime et les régimes d'indemnisation ne suffisent pas à couvrir les dommages advenant un déversement important provenant d'un navire dans les eaux

Port en lourd (PL) — Masse que peut transporter un navire, qui comprend la cargaison, le carburant, l'eau et tout ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du navire.

Source : Transports Canada

canadiennes. Transports Canada nous a indiqué qu'il continuait de surveiller l'évolution de la situation, notamment l'accroissement considérable des déplacements de pétroliers prévu par le gouvernement sur la côte Ouest du Canada.

Pièce 2.6 Les pétroliers qui seront utilisés au Canada comptent parmi les plus gros pétroliers en service



2.66 Recommandation — Transports Canada devrait effectuer un examen exhaustif des risques liés au système de responsabilité et d'indemnisation en matière de transport maritime. L'examen devrait prendre en considération les capacités limitées d'intervention en cas de déversements de pétrole provenant de navires ainsi que l'augmentation prévue de la taille des pétroliers et des déplacements de navires transportant des substances nocives pour l'environnement dans les eaux canadiennes.

Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée. Transports Canada effectuera un examen exhaustif du régime de responsabilité et d'indemnisation en matière de transport maritime, en se fondant sur l'évaluation des risques qui sera terminée à l'automne 2013.

Conclusion

2.67 Nous avons conclu que les entités fédérales examinées avaient établi des systèmes appropriés pour obtenir des garanties financières auxquelles le gouvernement peut avoir accès lorsqu'un promoteur de projet ou un exploitant devient insolvable ou qu'il ne respecte pas les obligations en matière de protection de l'environnement qui lui

incombent selon les conditions des autorisations qui lui ont été données. Cependant, des améliorations pourraient être apportées dans certains secteurs. Nous avons observé qu'il manquait certains éléments importants en ce qui concerne la gestion continue des garanties financières en matière d'environnement au sein de chacune des entités visées par notre audit. À ce titre, citons les données incomplètes dans les dossiers d'inventaire des garanties financières en matière d'environnement, les données manquantes relativement aux montants détenus en garantie par les entités, l'absence de politiques et de procédures documentées et la nécessité de mettre à jour l'évaluation des risques.

2.68 Les plafonds de responsabilité absolue établis au Canada pour les exploitants de centrales nucléaires et d'installations pétrolières et gazières en mer n'ont pas été mis à jour depuis leur entrée en vigueur. Les contribuables pourraient donc courir un risque accru et devoir payer pour les dommages causés à l'environnement lors d'un accident survenant dans une centrale nucléaire ou lors d'un déversement de pétrole ou de gaz pour lequel aucune partie n'aurait été déclarée coupable d'une faute ou de négligence. Dans les deux cas, les limites de responsabilité sont moins élevées au Canada que dans d'autres pays.

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.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si les entités fédérales étaient dotées de systèmes appropriés pour gérer les répercussions financières que présentent les risques liés aux dommages causés à l'environnement. Plus précisément, l'audit visait, d'une part, à déterminer si les entités choisies disposaient de systèmes pour obtenir et gérer des garanties financières en matière d'environnement qui reflètent les risques et permettent de réduire au minimum les coûts, et, d'autre part, à déterminer si les limites de responsabilité étaient suffisantes.

Le terme « systèmes » désigne les structures, les politiques, les processus, les procédures, les mécanismes et l'information utilisés à des fins de contrôle et de reddition de comptes. Les expressions « dommages causés à l'environnement » et « dommages environnementaux » désignent dans le présent chapitre les dommages réels ou potentiels causés à l'environnement par une activité gouvernementale ou industrielle, et comprennent les effets nuisibles sur le sol, l'eau et les écosystèmes.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les entités suivantes dans le cadre de l'audit :

- Ressources naturelles Canada;
- la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- Transports Canada.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si les entités fédérales étaient dotées de systèmes appropriés pour gérer les répercussions financières que présentent les risques liés aux dommages causés à l'environnement, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>Les entités fédérales sont dotées de processus et de procédures leur permettant de déterminer, d'évaluer et d'atténuer les répercussions financières liées aux dommages causés à l'environnement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
<p>Les entités fédérales ont mis en place des procédures de gestion des risques : établissement, analyse préliminaire, estimation des risques, évaluation des risques, contrôle et atténuation des risques, prise de mesures et surveillance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i>, 2010 • Association canadienne de normalisation, <i>Gestion du risque : Lignes directrices à l'intention des décideurs</i>, 2009 • Conseil du Trésor, <i>Cadre des politiques de gestion financière</i>, 2010 • Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <i>Enterprise Risk Management and Internal Control Frameworks</i>

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 sur la période comprise entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2012. Les travaux d'audit ont été terminés le 31 août 2012.

Équipe d'audit

Premier directeur principal : Bruce C. Sloan

Directeur principal : Trevor R. Shaw

Directeur : Roger Hillier

Erika Boch

Jennifer Hum

Catherine Johns

Adrienne Scott

Marc-Antoine Ladouceur

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

Annexe Tableau des recommandations

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

Recommandation	Réponse
Secteur de l'exploitation minière	
<p>2.31 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait mettre en œuvre les programmes de surveillance et d'inspection exigés pour s'assurer que les promoteurs respectent les conditions de leurs permis et que les garanties financières obtenues demeurent adéquates. Le Ministère devrait élaborer un système d'inventaire complet renfermant des données uniformes par projet et par autorité réglementaire, et ce, pour l'ensemble des garanties financières exigées et détenues, afin de s'assurer que ces garanties continuent à correspondre aux coûts de restauration prévus. (2.23-2.30)</p>	<p>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada mettra en œuvre un cadre d'évaluation du risque ainsi qu'une stratégie de gestion du risque pour les inspections, et ce, afin d'utiliser de manière optimale les ressources disponibles pour les inspections, d'adapter les garanties financières de manière à limiter la responsabilité du Ministère et de s'assurer que les garanties financières requises sont maintenues en tout temps.</p>
<p>2.38 Pêches et Océans Canada devrait déterminer les effets des modifications apportées au programme sur les garanties financières en matière d'environnement qu'il détient ou qu'il prévoit obtenir. Le Ministère devrait resserrer la surveillance et le suivi de telles garanties pour fournir des données uniformes sur toutes les garanties exigées et détenues. (2.35-2.37)</p>	<p>Réponse de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada mènera à bien un examen de toutes les autorisations accordées en vertu du paragraphe 35(2) de la <i>Loi sur les pêches</i> pour l'ensemble des activités, entreprises ou travaux en cours afin de déterminer si l'autorisation est toujours nécessaire et d'établir les conditions de cette autorisation, y compris les garanties financières, qui sont toujours pertinentes. Le Ministère apportera également des changements au Système de suivi des activités du programme de l'habitat afin de permettre la collecte, le regroupement, la surveillance et le suivi des renseignements sur les assurances financières nécessaires et celles qu'il détient. Date de mise en œuvre : le 1^{er} avril 2014.</p>

Recommandation	Réponse
Secteur des installations nucléaires	
<p>2.44 La Commission canadienne de sûreté nucléaire devrait officialiser ses pratiques et procédures internes relatives à l'établissement et à la gestion des garanties financières en matière d'environnement. Ces procédures devraient inclure des lignes directrices pour assurer l'uniformité de leur mise en application ainsi que l'élaboration et la tenue à jour d'un inventaire complet des garanties financières qui sont en place. (2.39-2.43)</p>	<p>Réponse de la Commission canadienne de sûreté nucléaire — Recommandation acceptée. La Commission canadienne de sûreté nucléaire officialisera les pratiques et les procédures qui régissent l'établissement et la gestion des garanties financières pour l'environnement. Le processus devrait être achevé et mis en œuvre d'ici le 31 mars 2013. La direction de la Commission veillera à ce que tout se déroule comme prévu.</p>
<p>2.50 Ressources naturelles Canada devrait terminer son examen des limites de responsabilité qui s'appliquent aux activités menées dans les installations nucléaires visées par la <i>Loi sur la responsabilité nucléaire</i> et, au besoin, recommander une augmentation de ces limites. (2.45-2.49)</p>	<p>Réponse de Ressources naturelles Canada — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada complétera en priorité son examen des limites de responsabilité et recommandera les changements à apporter, si nécessaire.</p>
Secteur des activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers	
<p>2.55 Ressources naturelles Canada devrait terminer son examen des plafonds de responsabilité absolue pour les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers et recommander que ces limites soient modifiées, au besoin, pour qu'elles reflètent la nature et l'importance des risques potentiels. (2.51-2.54)</p>	<p>Réponse de Ressources naturelles Canada — Recommandation acceptée. Ressources naturelles Canada accordera la priorité à la réalisation de son examen du régime de responsabilité concernant les activités d'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers, y compris la composante de responsabilité absolue du régime. Le Ministère travaillera avec ses partenaires fédéraux et provinciaux, et recommandera les changements nécessaires, s'il y a lieu.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Secteur du transport maritime</p> <p>2.66 Transports Canada devrait effectuer un examen exhaustif des risques liés au système de responsabilité et d'indemnisation en matière de transport maritime. L'examen devrait prendre en considération les capacités limitées d'intervention en cas de déversements de pétrole provenant de navires ainsi que l'augmentation prévue de la taille des pétroliers et des déplacements de navires transportant des substances nocives pour l'environnement dans les eaux canadiennes. (2.56-2.65)</p>	<p>Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée. Transports Canada effectuera un examen exhaustif du régime de responsabilité et d'indemnisation en matière de transport maritime, en se fondant sur l'évaluation des risques qui sera terminée à l'automne 2013.</p>

