



**Automne 2015**

## **Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable**

---

### **RAPPORT 2**

La surveillance des pipelines de compétence fédérale



**Bureau du vérificateur général du Canada**

---

BVG

## 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.

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

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

*This document is also available in English.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2015.

N° de catalogue FA1-2/2015-1-2F-PDF

ISBN 978-0-660-03693-9

ISSN 1495-0790

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Information générale .....	1
Objet de l'audit .....	5
<b>Constatations, recommandations et réponses</b>	<b>5</b>
<b>Surveiller la conformité des compagnies</b> .....	<b>5</b>
L'Office national de l'énergie n'a pas toujours fait un suivi adéquat de la mise en œuvre des conditions d'approbation des projets de pipelines .....	7
L'Office a pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires, mais des lacunes persistent .....	10
Les systèmes de gestion de l'information de l'Office pour surveiller la conformité des compagnies n'étaient pas adéquats .....	12
L'Office a amélioré l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas aux conditions d'approbation .....	14
<b>Préparation aux situations d'urgence</b> .....	<b>16</b>
L'Office pourrait consolider ses activités d'évaluation des risques dans son plan de gestion des urgences .....	18
L'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence, mais il manquait des éléments dans le tiers des manuels .....	21
L'Office a donné accès au public à l'information sur les incidents liés aux pipelines .....	23
<b>Capacité</b> .....	<b>24</b>
Des problèmes de recrutement et de maintien en poste du personnel clé persistent à l'Office .....	24
<b>Conclusion</b>	<b>27</b>
<b>À propos de l'audit</b>	<b>29</b>
<b>Tableau des recommandations</b>	<b>33</b>



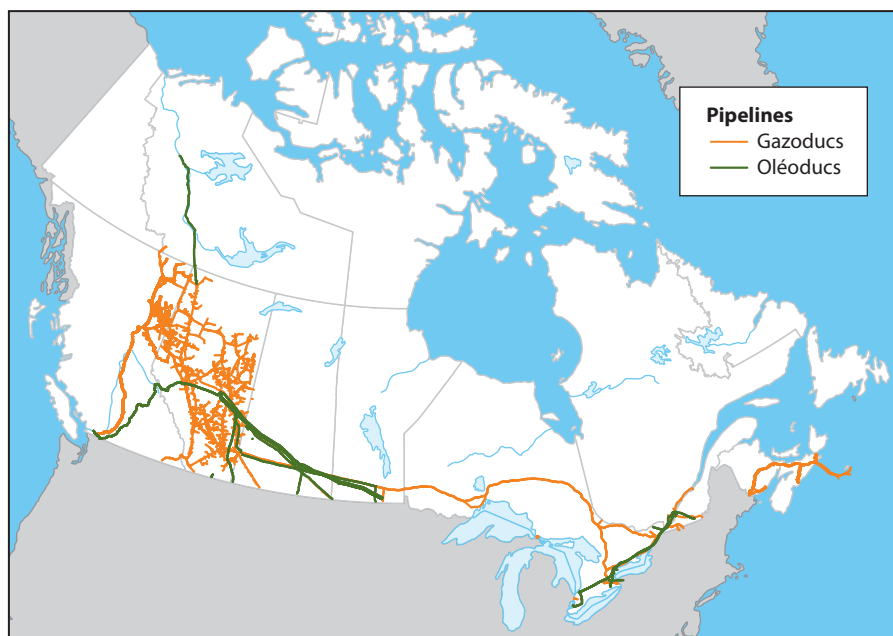
# Introduction

## Information générale

### Oléoducs et gazoducs

2.1 Les pipelines servent au transport à grande distance du pétrole et du gaz naturel dans les provinces et territoires du Canada et au-delà des frontières. Les pipelines qui sont entièrement dans les limites d'une province ou d'un territoire relèvent de la compétence de la province ou du territoire en question, alors que celles qui traversent des frontières provinciales, territoriales ou internationales sont de compétence fédérale (voir la pièce 2.1). En 2014, les pipelines de compétence fédérale ont acheminé du pétrole et du gaz naturel d'une valeur approximative de 162 milliards de dollars à des clients canadiens et étrangers.

#### Pièce 2.1 Principaux oléoducs et gazoducs de compétence fédérale — novembre 2014

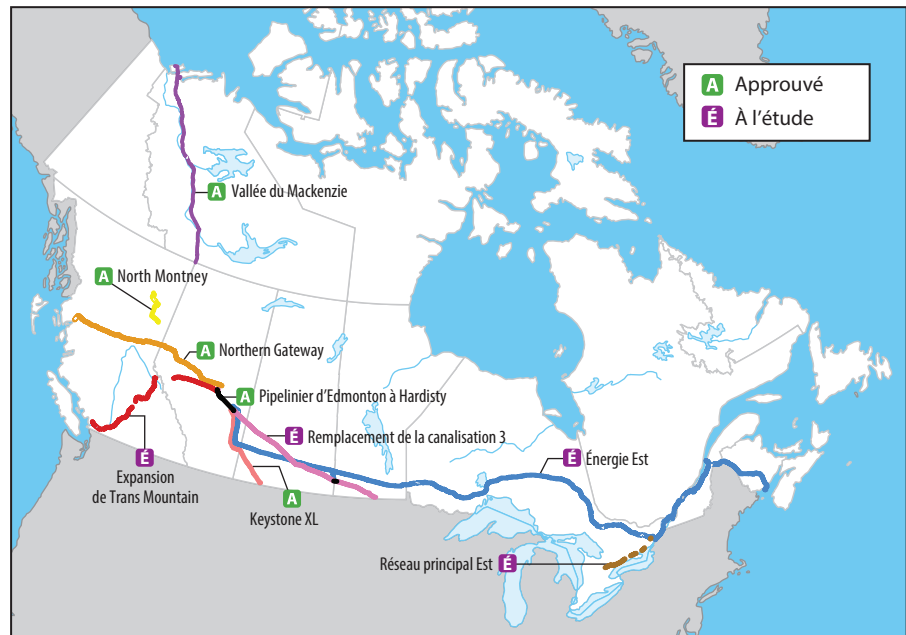


Source : Office national de l'énergie

2.2 L'essor rapide de la mise en valeur des sables bitumineux a grandement dynamisé le secteur des pipelines au Canada, qui fait l'objet d'une attention accrue du public. Les grands projets de pipelines dont l'aménagement ou l'examen se trouvent actuellement à divers stades pourraient presque doubler la capacité actuelle d'ici 2020. S'ils sont mis en œuvre, plusieurs « mégaprojets » approuvés ou à divers stades d'étude par l'Office national de l'énergie, notamment le projet Northern Gateway,

l'expansion de Trans Mountain et le projet Énergie Est, sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans le secteur des pipelines au Canada (voir la pièce 2.2). Les investissements liés à ces nouveaux projets s'élèveraient à environ 25 milliards de dollars.

### Pièce 2.2 Grands projets de pipeline approuvés (depuis 2010) ou à l'étude par l'Office national de l'énergie



Source : Adaptation de documents de l'Office national de l'énergie

2.3 Parallèlement, les pipelines retiennent davantage l'attention du public, comme en atteste le nombre croissant de citoyens qui veulent participer aux audiences d'examen des projets. Divers incidents qui se sont produits récemment, comme la rupture de pipelines à Kalamazoo, au Michigan, et près de Fort McMurray, en Alberta, même si ces pipelines n'étaient pas réglementés par l'Office national de l'énergie, ont contribué à ce surcroît d'attention. Par ailleurs, des questions comme les changements climatiques, les émissions de gaz à effet de serre, les effets cumulatifs sur l'environnement et les effets sur les peuples autochtones du transport par pipeline suscitent aussi un intérêt accru.

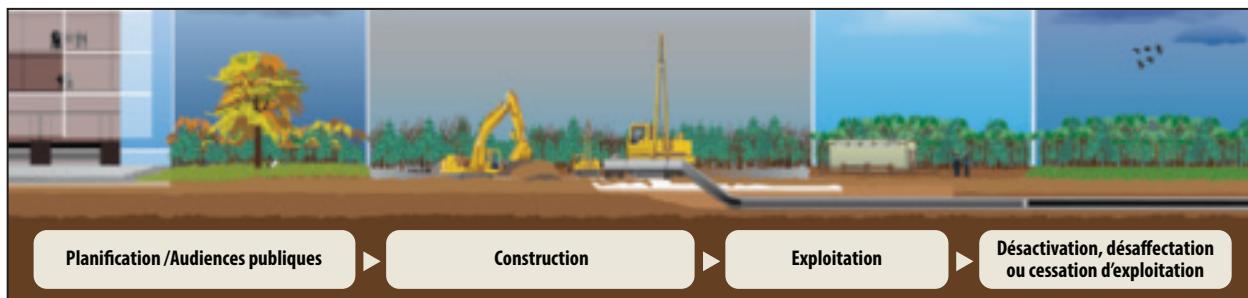
2.4 Le transport en toute sécurité du pétrole et du gaz est essentiel pour la population canadienne, que ce soit sur le plan économique, social ou environnemental. Les pipelines doivent faire l'objet d'une surveillance constante et d'un entretien continu pour s'assurer que leur exploitation reste sécuritaire, conformément aux règlements et aux conditions imposées lors de leur approbation.

## Rôles et responsabilités

2.5 **Office national de l'énergie** — L'Office national de l'énergie réglemente les pipelines depuis 1959. Il a pour mission de réglementer, dans l'intérêt public canadien, les pipelines ainsi que la mise en valeur et le commerce de l'énergie. Selon l'Office, « l'intérêt public » correspond à un équilibre entre les intérêts économiques, environnementaux et sociaux, lequel change en fonction de l'évolution des valeurs et des préférences de la société. L'Office est aussi chargé de faire respecter la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et ses règlements.

2.6 L'Office réglemente près de 73 000 kilomètres de pipelines et environ 100 compagnies. Il doit notamment surveiller toutes les étapes du cycle de vie d'un pipeline (voir la pièce 2.3). Il doit, entre autres, vérifier si les compagnies aménagent et exploitent les pipelines conformément aux conditions d'approbation imposées et aux règlements applicables. Si une urgence frappe un pipeline réglementé par l'Office, c'est ce dernier qui joue le rôle de principal organisme fédéral de réglementation.

### Pièce 2.3 Cycle de vie d'un pipeline



Source : Office national de l'énergie

2.7 Au cours des dernières années, le cadre législatif qui régit le fonctionnement de l'Office a fait l'objet de nombreux remaniements importants. En 2012, des modifications ont été apportées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de sorte que l'Office fait maintenant des recommandations au ministre des Ressources naturelles sur l'opportunité d'approuver certains projets de pipelines (ceux qui s'étendent sur plus de 40 km). L'ultime décision est prise par le **gouverneur en conseil**. En 2015, la *Loi sur la sûreté des pipelines* a été adoptée. Cette loi modifie diverses dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*,

---

**Gouverneur en conseil** — Le gouverneur général, sur recommandation du Conseil privé, agit à titre d'organe exécutif officiel pouvant conférer un caractère juridique aux décisions du Cabinet qui doivent avoir force de loi.

notamment les exigences relatives à la responsabilité financière des compagnies ainsi que les rôles et responsabilités de l'Office pendant un incident majeur touchant un pipeline. La *Loi* entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016.

2.8 L'Office a reconnu publiquement être au cœur des débats publics sur les pipelines au Canada. Il a récemment pris des mesures pour mieux engager les citoyens dans les débats. C'est ainsi qu'en 2015, il a lancé son Initiative nationale de mobilisation afin de favoriser le dialogue avec les Canadiens et de recueillir leurs points de vue sur la manière dont l'Office pourrait adapter sa stratégie visant à assurer la sécurité des pipelines et la protection de l'environnement, et sur ses activités publiques de mobilisation et de communication. Parmi les autres initiatives menées récemment par l'Office, il faut mentionner une consultation publique sur la transparence de l'information relative à la gestion des urgences et l'ouverture de bureaux régionaux, un à Montréal et l'autre à Vancouver.

2.9 **Ressources naturelles Canada** — Ce Ministère est chargé de favoriser le développement durable et l'utilisation responsable des ressources naturelles du Canada, dont les ressources minières, énergétiques et forestières. Il est responsable de diriger le portefeuille énergétique : il définit notamment le cadre de la politique énergétique et la stratégie énergétique du gouvernement. Il met son savoir au service de l'élaboration de politiques, de la mise en œuvre de règlements, de la création d'emplois et du respect des engagements pris sur la scène internationale, et apporte ainsi son soutien au gouvernement dans ces domaines.

2.10 Ressources naturelles Canada joue un rôle central en ce qui a trait à l'élaboration de la politique, des lois et de la réglementation fédérales sur les pipelines. L'Office national de l'énergie est quant à lui chargé de faire appliquer la législation sur les pipelines.

2.11 Ressources naturelles Canada est aussi le ministère fédéral auquel incombe la gestion des interruptions d'approvisionnement énergétique. S'il se produit un incident concernant un pipeline, c'est Ressources naturelles Canada qui est chargé d'en faire le suivi, d'aviser le gouvernement fédéral, de le conseiller et de le guider. Pour ce faire, le Ministère peut être appelé à assurer la liaison avec les gouvernements des provinces et des territoires touchés ou d'autres parties prenantes du secteur de l'énergie.



## Objet de l'audit

2.12 L'audit a essentiellement porté sur des aspects clés de la surveillance des pipelines de compétence fédérale qui est exercée par l'Office national de l'énergie. Plus particulièrement, il visait à déterminer si l'Office :

- vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et aux règlements en vigueur;
- était apte à assumer son rôle si une urgence concernant un pipeline survenait et avait vérifié si les manuels des mesures d'urgence des compagnies étaient complets et à jour;
- avait évalué sa capacité de s'acquitter de ses responsabilités.

2.13 L'audit est important parce que la population canadienne compte sur l'Office pour s'assurer que les compagnies se conforment à toutes les conditions d'approbation des pipelines et aux règlements applicables. La capacité de l'Office à remplir son rôle et ses responsabilités en matière de préparation et d'intervention dans les situations d'urgence, appuyée par des ressources humaines suffisantes, est primordiale pour assurer un transport sûr et efficace du pétrole et du gaz et réduire au minimum les risques associés à l'opération de pipelines sur la sécurité des Canadiens et l'environnement.

2.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 29 à 32), donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

## Constatations, recommandations et réponses

### Surveiller la conformité des compagnies

---

#### Constatation générale →

2.15 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'Office national de l'énergie ne surveillait pas adéquatement la conformité des compagnies aux conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines. Même si l'Office a pris des mesures pour renforcer les suivis des écarts de conformité aux règlements, il reste encore du travail à faire. Nous avons aussi constaté que l'Office effectuait ses suivis avec des systèmes de gestion de l'information désuets et inefficaces qui n'étaient pas intégrés les uns aux autres. Enfin, nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas sur leur conformité aux conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines.

2.16 Cette constatation est importante parce que les conditions imposées lors de l’approbation des pipelines et les exigences réglementaires visent à assurer un aménagement et une exploitation sécuritaires des pipelines. Il importe donc que l’Office exerce une surveillance efficace de la conformité réglementaire pour réduire le risque de non-conformité des compagnies et pour protéger la population canadienne et l’environnement.

---

## Contexte

2.17 À titre d’organisme fédéral de réglementation des oléoducs et des gazoducs, l’Office joue un rôle de premier plan pour s’assurer que les compagnies mettent en œuvre les conditions qui leur sont imposées lors de l’approbation des projets de pipelines. L’approbation de tout projet de pipeline est en effet subordonnée à la mise en œuvre d’exigences particulières. Les conditions établies visent souvent à répondre à des inquiétudes formulées par des parties intéressées au cours du processus d’approbation. Elles peuvent se rapporter à des questions environnementales, sociales, économiques ou techniques. Les conditions sont définies au moment de l’approbation initiale du projet, mais elles peuvent s’appliquer aux différentes étapes du cycle de vie des pipelines.

2.18 Les conditions d’approbation des pipelines peuvent viser divers secteurs : la protection d’un habitat essentiel, la communication de rapports sur les retombées économiques pour les groupes autochtones, ou encore des exigences en matière de sécurité ou des exigences techniques, comme la réalisation d’essais sous pression. Le nombre de conditions imposées lors de l’approbation d’un projet varie. Ainsi, 209 conditions ont été imposées lors de l’approbation du projet Northern Gateway, alors que 25 conditions ont été définies pour le projet de pipeline Brunswick. La complexité des conditions varie elle aussi. Une condition toute simple pourrait par exemple obliger une compagnie à présenter un calendrier des travaux de construction. Une condition d’une plus grande complexité pourrait exiger la présentation d’un rapport environnemental postérieur à la construction décrivant les problèmes environnementaux survenus au cours des travaux de construction, la situation actuelle à cet égard et toute mesure ou échéancier proposé pour les régler.

2.19 L’Office a aussi pour mission de vérifier la conformité aux exigences réglementaires applicables tout au long du cycle de vie des pipelines. La *Loi sur l’Office national de l’énergie* et ses règlements, notamment le *Règlement de l’Office national de l’énergie sur les pipelines terrestres*, prévoient des exigences détaillées dans des domaines comme l’intégrité des pipelines, la gestion des urgences, la gestion de la sécurité et la protection de l’environnement. Ces exigences s’appliquent à tous les pipelines. Alors que les conditions d’approbation visent un projet de pipelines en particulier, les exigences réglementaires visent tous les pipelines.

2.20 L'Office vérifie si les compagnies se conforment aux conditions imposées lors de l'approbation de leurs pipelines et aux règlements en vigueur, en effectuant des vérifications de la conformité. Ces vérifications peuvent prendre la forme d'inspections, d'audits, de réunions, d'évaluations des exercices d'intervention en cas d'urgence et d'examen de l'information présentée par les compagnies, notamment les manuels des mesures d'urgence. Si un écart de conformité est relevé lors d'une activité de vérification, l'Office doit faire un suivi pour s'assurer que la compagnie a pris des mesures correctives.

2.21 Pour vérifier si les pipelines sont aménagés et exploités dans l'intérêt public, l'Office se doit de surveiller la conformité des compagnies aux conditions d'approbation et aux exigences réglementaires. Pour s'acquitter de sa mission de surveillance réglementaire, l'Office doit disposer de systèmes, de méthodes et d'outils adéquats pour surveiller et vérifier si les compagnies se conforment aux règlements en vigueur et aux conditions imposées.

2.22 Dans le premier chapitre du rapport de décembre 2011 du commissaire à l'environnement et au développement durable, « Le transport de produits dangereux », nous avons constaté que, dans certains cas, l'Office avait recensé des lacunes et des déficiences lors de ses activités de vérification de la conformité, mais qu'il n'avait pas toujours effectué des suivis pour s'assurer que les déficiences relevées avaient été corrigées. Le commissaire avait alors recommandé à l'Office d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action clair pour redresser la situation, notamment de prendre des mesures pour assurer et documenter le suivi des écarts de conformité relevés, et ce, en temps opportun.

## L'Office national de l'énergie n'a pas toujours fait un suivi adéquat de la mise en œuvre des conditions d'approbation des projets de pipelines

---

### Ce que nous avons constaté

2.23 Nous avons constaté que l'Office avait effectué des suivis adéquats de la conformité aux conditions d'approbation et les avait documentés correctement pour environ la moitié (25 sur 49) des cas que nous avons examinés. Pour les 24 autres cas, soit le suivi effectué manquait d'exactitude ou n'était pas à jour; soit il manquait des documents clés dans le dossier; soit les dossiers ne contenaient pas d'analyse finale des renseignements et des rapports soumis par la compagnie ou de conclusion, à savoir si la condition avait été respectée entièrement.

2.24 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les suivis et la documentation.

---

**Importance de cette constatation**

2.25 Les conditions imposées lors de l’approbation des pipelines visent à assurer un aménagement et une exploitation sécuritaires des pipelines. Elles font partie intégrante des décisions d’approbation d’un pipeline. Elles s’inscrivent au cœur de la décision prise par l’Office pour déterminer si un projet de pipeline est conforme à l’intérêt public. Vérifier comme il se doit si une compagnie a respecté les conditions qui lui ont été imposées est important pour réduire le risque de non-conformité et assurer la sécurité des Canadiens et la protection de l’environnement.

---

**Recommandation**

2.26 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.33.

---

**Analyse pour appuyer la constatation**

2.27 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l’Office avait instauré un processus pour surveiller la mise en œuvre des conditions d’approbation des pipelines. Nous avons aussi vérifié si l’Office avait, dans le cadre de ce processus, documenté les suivis et les analyses de la conformité aux conditions.

2.28 **Les suivis et la documentation** — Pour vérifier le processus de suivi de la conformité des compagnies aux conditions d’approbation, nous avons utilisé l’échantillonnage représentatif pour sélectionner 49 conditions parmi les 1 041 conditions imposées lors de l’approbation des pipelines entre 2000 et 2014. Nous avons aussi analysé l’information et les documents portant sur la conformité à ces conditions.

2.29 L’Office a effectué un suivi adéquat de la mise en œuvre de 25 des 49 conditions de notre échantillon. Il a par exemple actualisé les dossiers de suivi, reçu et consigné en dossier les documents soumis par les compagnies et documenté son analyse et sa conclusion finale, à savoir si la condition avait été mise en œuvre à sa satisfaction.

2.30 Dans les 24 autres cas, la mise en œuvre des conditions n’a pas fait l’objet d’un suivi adéquat et n’a pas été documentée comme il se doit.

Diverses déficiences ont été relevées à cet égard :

- le Système de gestion de l’information sur l’environnement et la santé (SGIES), soit le système de base dont se sert l’Office pour faire le suivi de la conformité, était désuet ou inexact;
- il manquait une analyse ou la conclusion de l’Office sur la conformité de la compagnie;
- l’objectif d’une condition n’a pas été atteint ou n’a pas été documenté correctement.

2.31 Ainsi, pour une des conditions de notre échantillon, la compagnie concernée avait présenté, comme il se doit, des rapports sur l'emploi, la formation et les débouchés économiques pour les groupes autochtones au cours de l'étape de la construction. L'Office n'a toutefois pas pu prouver qu'il avait évalué ces rapports, ni qu'il avait reçu tous les rapports exigés de la compagnie.

2.32 Lors de l'examen d'un autre dossier, nous avons constaté que l'Office n'avait pas vérifié si la compagnie s'était conformée à la condition imposée, à savoir présenter une étude déterminant les effets sur l'environnement de la rupture d'un pipeline transportant un produit combustible. Or, ce pipeline est aménagé près d'un habitat de caribou. Même si plus de dix ans se sont écoulés, les dossiers de l'Office n'indiquaient toujours pas si la condition imposée avait été respectée.

2.33 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait systématiquement faire un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines et documenter correctement ses activités de suivi. Les dossiers devraient notamment comprendre les avis envoyés aux compagnies sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des conditions.

***Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. Même si l'Office national de l'énergie vérifie déjà si les sociétés respectent les conditions imposées pour l'approbation d'un pipeline à toutes les étapes du cycle de vie de celui-ci, il s'engage à documenter ce travail de façon plus rigoureuse.*

*D'ici décembre 2016, l'Office améliorera ses processus et les rendra plus limpides de manière à assurer un suivi et produire une documentation plus systématiques quant au respect des conditions d'approbation d'un pipeline par les sociétés, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les nouveaux processus alors en vigueur.*

*Dans le contexte des conditions d'approbation d'un pipeline, l'Office évalue tous les documents déposés par les sociétés et informe officiellement ces dernières lorsqu'elles ont rempli les conditions en question. D'ici décembre 2016, il réalisera une analyse visant à déterminer si un avis officiel aux sociétés à l'égard du degré de réalisation d'autres types de conditions est approprié, et le cas échéant, il établira la manière de procéder et le calendrier d'exécution. L'analyse tiendra compte du fait que certaines conditions d'approbation s'appliquent de façon continue pendant la totalité ou une partie du cycle de vie d'un pipeline.*

## L'Office a pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires, mais des lacunes persistent

---

### Ce que nous avons constaté

2.34 Nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer le suivi des écarts de conformité aux exigences réglementaires. Nous avons cependant constaté que pour 22 des 42 vérifications de la conformité que nous avons examinées, l'Office avait manqué de cohérence ou n'avait pas documenté ses travaux correctement. Ainsi, l'information sur les suivis était désuète ou inexacte; les délais des suivis effectués variaient; ou l'analyse ou les conclusions de l'Office sur la conformité de la compagnie n'avaient pas été consignées en dossier.

2.35 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le suivi par l'Office des écarts de conformité.

---

### Importance de cette constatation

2.36 Une des missions fondamentales de l'Office est de vérifier si les compagnies aménagent et exploitent les pipelines dans le respect des exigences réglementaires applicables. Les travaux de vérification de la conformité effectués par l'Office, notamment le suivi et la documentation des activités de surveillance de la conformité et des écarts de conformité, sont essentiels pour s'assurer que les pipelines sont aménagés et exploités de façon sécuritaire et ce, tant pour la population que l'environnement.

---

### Recommandation

2.37 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.44.

---

### Analyse pour appuyer la constatation

2.38 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait donné suite à la recommandation que nous avons formulée dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (décembre 2011), chapitre 1 « Le transport de produits dangereux » et avait pris des mesures pour s'assurer que les compagnies réglementées prenaient les mesures correctives qui s'imposaient. Pour ce faire, nous avons examiné si l'Office avait réalisé, en temps opportun, le suivi des déficiences recensées lors de ses activités de vérification de la conformité et s'il avait documenté ses travaux.

2.39 **Le suivi par l'Office des écarts de conformité** — Des représentants de l'Office nous ont indiqué qu'ils avaient comblé les lacunes et corrigé les déficiences recensées lors de notre audit de 2011. L'Office a défini un plan de mesures correctives qui prévoyait des améliorations aux systèmes et méthodes dont il se sert pour faire le suivi des écarts de conformité relevés. L'Office a notamment instauré une nouvelle procédure de suivi des vérifications de la conformité.

2.40 Depuis notre dernier audit, l'Office a réalisé près de 950 vérifications de la conformité (entre 2012 et 2014) et a recensé 252 écarts de conformité. Afin de vérifier si l'Office avait pris des dispositions pour s'assurer que les compagnies avaient mis en œuvre des mesures correctives, nous avons utilisé l'échantillonnage représentatif pour sélectionner 42 cas parmi les 252 écarts de conformité recensés. Nous avons analysé l'information et les documents consignés en dossier par l'Office pour les vérifications de notre échantillon.

2.41 Lors de l'examen de ces 42 dossiers, nous avons relevé 22 cas où les activités de suivi des vérifications de conformité n'avaient pas été systématiquement menées ou correctement documentées. Par exemple :

- l'information sur les suivis était désuète ou inexacte;
- aucun élément de preuve ne montrait que la compagnie avait pris des mesures correctives;
- les délais des suivis effectués par l'Office variaient;
- il manquait une analyse ou une conclusion finale sur la conformité de la compagnie.

2.42 Au cours de l'audit, les compagnies nous ont indiqué que souvent elles ne savaient pas avec certitude si l'Office était entièrement satisfait des mesures correctives prises, car il ne leur communiquait pas toujours sa conclusion finale.

2.43 Dans un cas, par exemple, l'Office avait détecté, lors d'une inspection, diverses fuites de soufre liquide. L'Office avait reçu un plan correctif de la compagnie, mais il n'avait pas déterminé si les mesures correctives avaient effectivement été mises en œuvre par la compagnie. Dans un autre cas, nous avons constaté qu'une compagnie avait mis en œuvre des mesures correctives et transmis les documents exigés en 2013, mais que l'Office n'avait pas mis à jour l'information dans son système de suivi.

2.44 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait systématiquement vérifier si les compagnies procèdent, dans les délais prescrits, à la mise en œuvre de mesures pour corriger les écarts de conformité relevés. Lorsque les mesures prises sont satisfaisantes, il devrait par ailleurs en informer les compagnies. L'Office devrait intégrer ces travaux aux améliorations qui doivent être apportées à ses systèmes de gestion de l'information.

***Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie assure le suivi de toutes les situations de non-conformité relevées et vérifie si des mesures correctives ont été prises pour les corriger. Il a déjà beaucoup progressé lorsqu'il s'agit de permettre une vérification plus systématique de la mise en œuvre des mesures correctives et il s'engage à poursuivre dans cette voie.*

*D'ici juin 2016, il apportera de nouvelles améliorations à ses processus de suivi des mesures correctives de manière à les rendre plus limpides et à tirer profit du travail qu'il a déjà accompli à cet égard. Toujours d'ici juin 2016, l'Office apportera des éclaircissements au sujet des conséquences auxquelles les sociétés peuvent s'attendre si elles ne prennent pas les mesures correctives prescrites dans les délais requis.*

*L'Office communique de différentes façons, notamment au moyen d'ordonnances et d'ordres d'un inspecteur, ses attentes et ses exigences aux sociétés lorsque celles-ci doivent corriger des situations de non-conformité. La date de juin 2016 vaut également pour des améliorations à apporter aux processus et aux outils de l'Office de manière à ce que, au besoin, il informe de façon cohérente les sociétés lorsqu'il juge que les mesures correctives qu'il leur a imposées ont été prises, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les processus mis à jour.*

## **Les systèmes de gestion de l'information de l'Office pour surveiller la conformité des compagnies n'étaient pas adéquats**

---

### **Ce que nous avons constaté**

2.45 Nous avons constaté que l'Office était aux prises avec des difficultés importantes et généralisées à l'égard des outils de gestion de l'information qu'il utilise pour vérifier la conformité des compagnies. L'Office enregistre les informations sur les suivis réglementaires et la conformité des compagnies de diverses façons et dans divers systèmes qui ne communiquent pas entre eux. Ces outils n'étaient ni intégrés, ni actualisés, ni efficaces. Par exemple, le principal système utilisé par l'Office, le Système de gestion de l'information sur l'environnement et la santé (SGIES), a une capacité d'intégration limitée avec les autres systèmes de l'Office qui contiennent de l'information sur la conformité des compagnies. L'Office reconnaît le problème et admet qu'il y a une inadéquation entre ses systèmes de gestion de l'information et ses besoins opérationnels.

2.46 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les difficultés dans la gestion de l'information;
- les mesures prises pour améliorer la situation.

---

### **Importance de cette constatation**

2.47 Cette constatation est importante parce que la gestion de l'information est un élément fondamental des suivis de la conformité réglementaire que doit effectuer l'Office. La stratégie de réglementation axée sur les risques de l'Office repose sur l'information obtenue sur les compagnies et les pipelines qu'il réglemente. L'Office doit donc pouvoir



compter sur des systèmes et des processus de gestion de l'information adaptés à ses besoins pour faire le suivi de ses activités de surveillance de la conformité des compagnies.

---

**Recommandation**

2.48 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.54.

---

**Analyse pour appuyer la constatation**

2.49 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office disposait de systèmes et de processus pour surveiller et documenter la conformité aux conditions d'approbation des projets de pipelines et les suivis des écarts de conformité des compagnies à l'égard des exigences réglementaires.

2.50 **Les difficultés dans la gestion de l'information** — L'Office a éprouvé des difficultés considérables à l'égard de ses outils et de ses systèmes de gestion de l'information. Le manque d'interconnexion des systèmes et méthodes de gestion de l'information de l'Office a posé des problèmes et entraîné des retards. L'Office a déterminé que l'inadéquation entre ses systèmes ou méthodes de gestion et de technologie de l'information et ses besoins opérationnels constituait un risque d'entreprise.

2.51 Ainsi, la liste des pipelines approuvés et de leurs conditions d'approbation qui nous avait été transmise initialement pour la période entre 2000 et 2014 ne comprenait pas les plus récents pipelines. Certains de ceux-ci étaient certes consignés ailleurs sur des feuilles de suivi distinctes, mais l'information dans le système SGIES n'était de toute évidence pas à jour, ce qui a forcé l'Office à procéder à de vastes recherches manuelles pour déterminer si les compagnies avaient bel et bien pris les mesures correctives requises.

2.52 Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous nous sommes entretenus avec plusieurs membres du personnel de l'Office. Ceux-ci nous ont décrit divers problèmes, comme la difficulté d'accéder aux données et la nécessité de saisir et de récupérer les données manuellement. Ces problèmes alourdissent la charge administrative du personnel, et occasionnent des risques d'erreur et des retards dans le traitement des documents.

2.53 **Les mesures prises pour améliorer la situation** — L'Office a reconnu que le chemin de l'amélioration de ses systèmes de gestion de l'information avait été semé d'embûches. En 2009 et de nouveau en 2011, l'Office a cerné des mesures pour améliorer les systèmes, mais aucun des projets prévus n'a été mis en œuvre. En 2011, l'Office a indiqué que la conception du Système de gestion de l'information sur l'environnement et la santé (SGIES) ne répondait pas, et ne répondrait jamais, aux besoins de l'Office national de l'énergie. Au moment de l'audit, l'Office a de nouveau pris certaines mesures pour régler ses problèmes de gestion de l'information, mais il n'avait aucun plan officiel ni budget prévu à cette fin.

2.54 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait évaluer et combler ses besoins en matière de gestion de l'information et de données. Ce faisant, il devrait s'assurer que ses besoins à cet égard sont adaptés aux impératifs de ses processus opérationnels essentiels.

**Réponse de l'Office** — *Recommandation acceptée. En 2015, l'Office national de l'énergie a pris des mesures importantes afin de moderniser ses systèmes à l'égard de certains processus opérationnels critiques, notamment en créant un système de signalement d'événement en ligne et au moyen de l'application électronique ORCA, portant sur les exigences réglementaires propres au secteur des opérations. L'élaboration de ces systèmes a permis à l'Office d'apporter des éclaircissements pour ce qui est des données et de l'information dont il a besoin dans les rapports d'incident ainsi qu'au moment des inspections.*

*L'Office continuera de chercher à s'améliorer dans le domaine de la gestion des données. Au cours de l'exercice 2016-2017, il passera aux étapes suivantes d'évaluation de ses besoins en gestion de l'information et des données dans le but d'y satisfaire. Un système intégré plus exhaustif permettra de mieux répondre aux besoins de l'Office en gestion de l'information et des données pour ses processus opérationnels critiques comme les inspections, les audits et la mise en application.*

## L'Office a amélioré l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires, mais pas aux conditions d'approbation

---

### Ce que nous avons constaté

2.55 Nous avons constaté que l'Office avait pris des mesures pour améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux exigences réglementaires. En 2011, il a notamment commencé à mettre en ligne de l'information sur ses activités de vérification de la conformité. En mars 2014, l'Office a publié son Tableau de bord sur le rendement en matière de sécurité et d'environnement. Ce tableau présente des données sur la sécurité et la protection de l'environnement, comme le nombre de blessures signalées par les compagnies à l'Office.

2.56 Nous avons cependant constaté que la manière dont l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation était présentée faisait obstacle à l'accès du public. Au cours de l'audit, l'Office nous a fait savoir qu'il prévoyait apporter des améliorations en vue de permettre la consultation de cette information dans de meilleures conditions et en temps opportun.

2.57 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies.

---

**Importance de cette constatation**

2.58 Cette constatation est importante parce qu'il ne saurait y avoir de transparence ni de reddition de comptes sans un accès opportun, facile et convivial à l'information. L'accès à l'information est aussi primordial pour établir et préserver la confiance des citoyens envers l'Office en tant qu'organisme de réglementation. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui alors que les pipelines suscitent autant de débats publics.

---

**Recommandation**

2.59 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.63.

---

**Analyse pour appuyer la constatation**

2.60 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait donné au public l'accès à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation et à d'autres exigences réglementaires.

2.61 **L'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies** — L'Office a mis en ligne le Tableau de bord sur le rendement en matière de sécurité et d'environnement en 2014 et a publié d'autres renseignements sur la conformité ailleurs sur son site Web, notamment dans la rubrique « Quoi de neuf ». Il fait preuve de transparence en publiant des renseignements sur ses activités de conformité et de mise en application.

2.62 L'Office n'a cependant pas publié d'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation dans ce nouveau tableau de bord. L'Index des documents de réglementation présente certains renseignements sur la mise en œuvre des conditions, mais il est difficile et compliqué de s'y retrouver. L'Office ne possédait pas de méthodes officielles pour indiquer au public, en temps opportun et de manière claire, si les compagnies se conformaient aux conditions d'approbation. Les représentants de l'Office nous ont indiqué que l'Office s'employait à améliorer ce secteur, mais que ces démarches venaient à peine de commencer.

2.63 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation des pipelines. Plus particulièrement, il devrait s'assurer que la conception de son site Web soit axée sur l'utilisateur afin de permettre aux citoyens de consulter et d'utiliser rapidement l'information mise en ligne.

***Réponse de l'Office** — Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie publie sur son site Web des renseignements clés sur la conformité et la mise en application, cherchant ainsi à fournir toute l'information pertinente sur les mesures qu'il prend à cet égard d'une manière claire et accessible. En outre, son site Web contient déjà certaines données sur le respect des conditions d'approbation des pipelines par les sociétés et cette information sera bonifiée. D'ici décembre 2016, l'Office commencera à mettre en œuvre son plan visant à faciliter l'accès*

*du public aux renseignements sur le degré de réalisation des conditions d'approbation des pipelines. Tout cela se fera dans l'optique de son engagement à améliorer ses processus et à les rendre plus limpides de manière à ce que le respect de telles conditions par les sociétés soit vérifié et documenté, de façon systématique et cohérente.*

## Préparation aux situations d'urgence

---

### Constatation générale →

2.64 Dans l'ensemble, nous avons constaté que même si l'Office jouait bien son rôle d'organisme fédéral principal de réglementation lors des interventions d'urgence liées aux pipelines dans les secteurs examinés, il y avait place à des améliorations importantes. Nous avons en effet constaté que l'Office pourrait consolider les résultats de ses évaluations des risques dans le but d'étayer son plan de gestion des urgences lié à son secteur de responsabilité. Par ailleurs, même si l'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre dernier audit, le tiers des manuels examinés révélait toujours l'absence d'éléments d'information importants. Nous avons aussi noté que l'Office avait élaboré et publié une carte interactive des déversements et des autres incidents concernant les pipelines.

2.65 Cette constatation est importante parce que les incidents liés aux pipelines pourraient causer de sérieux dommages environnementaux et nuire possiblement à la santé de la population. En vertu de la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences*, les institutions publiques sont tenues d'élaborer un plan de gestion des mesures d'urgence propres à leur secteur de responsabilités. Ce plan doit reposer sur une évaluation de tous les risques. La consolidation de toutes les activités d'évaluation des risques menées par l'Office sera essentielle pour lui permettre d'assumer ses nouvelles responsabilités, notamment de prendre des mesures d'urgence dans certaines situations, lorsque la *Loi sur la sûreté des pipelines* entrera en vigueur d'ici juin 2016.

### Contexte

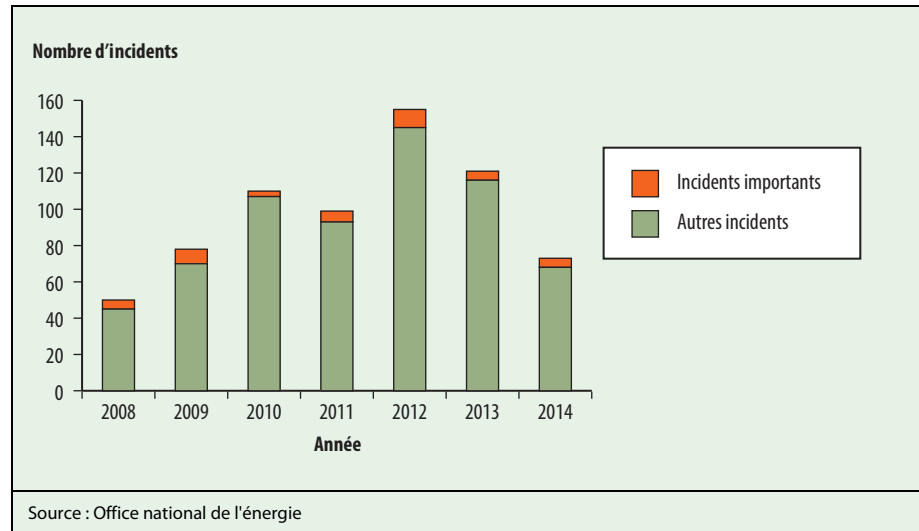
2.66 Des fuites de pipeline et des déversements de pétrole sont survenus à divers endroits au Canada. Même s'il s'agissait surtout de petits déversements, les incidents liés à des pipelines peuvent mettre les populations en danger et contaminer les écosystèmes.

2.67 Le nombre d'incidents liés à des pipelines varie d'une année à l'autre. Toutefois, seule une faible proportion des incidents sont jugés « importants » (voir la pièce 2.4). L'Office tire sa définition de « incident important » de la réglementation. Il s'agit d'un événement grave qui entraîne notamment :

- une rupture;

- un incendie ou une explosion qui rend inexploitable un pipeline ou une installation;
- un déversement d'hydrocarbures (à faible pression de vapeur) excédant 1,5 mètre cube qui s'étend au-delà des limites de la propriété de la compagnie ou de son emprise;
- la perte d'une vie humaine ou une blessure grave.

#### Pièce 2.4 Incidents survenus sur des pipelines réglementés par l'Office de 2008 à 2014



2.68 En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, il incombe à chaque ministre de déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilités ou qui y sont liés, et d'élaborer et de mettre à jour, à l'essai et en œuvre des plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques. La *Politique fédérale sur la gestion des urgences* oblige quant à elle les institutions publiques à élaborer des plans de gestion des urgences propres à leur secteur de responsabilités en se fondant sur une **évaluation tous risques**. Ce plan doit prévoir des mesures d'atténuation ou de prévention et des actions de préparation, d'intervention et de rétablissement.

**Évaluation tous risques** — Un processus qui aide l'organisme à déterminer, à analyser et à établir l'ordre de priorités de tout un éventail de menaces malveillantes ou non. Le processus tient compte des vulnérabilités associées à des risques précis. Il permet aussi de déterminer les conséquences possibles d'une menace et les moyens d'atténuer les risques. « Tous risques » se dit de la gamme complète des risques, qu'ils soient naturels (comme un phénomène météorologique violent ou un séisme) ou d'origine humaine (comme une attaque terroriste ou un bris d'équipement).

Source : Sécurité publique Canada

2.69 En cas d'incident, il est primordial que les divers partenaires coordonnent leurs actions pour prendre les mesures qui s'imposent. Une participation active de toutes les parties prenantes du domaine de même que des ententes de partenariat peuvent jouer un rôle prépondérant pour traiter des problèmes liés à un chevauchement de compétences ou à des territoires adjacents, atteindre des objectifs réglementaires communs et améliorer la communication.

2.70 Aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de ses règlements, les compagnies se doivent d'établir des programmes de gestion des urgences pour leurs pipelines. L'Office est chargé de demander aux compagnies qui sont assujetties à la réglementation fédérale de rendre compte de l'exploitation sécuritaire de leurs pipelines, ce qui comprend les mesures d'urgence. Pour ce faire, l'Office passe en revue les manuels des mesures d'urgence des compagnies afin de s'assurer qu'ils contiennent tous les renseignements requis et qu'ils sont à jour. Lors de notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux, nous avons constaté que même si l'Office avait relevé des lacunes et des déficiences dans les manuels, peu d'éléments nous permettaient de penser qu'il avait fait des suivis auprès des compagnies pour s'assurer que ces problèmes avaient été corrigés.

2.71 Un rapport publié en août 2013 par le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles — *Transporter l'énergie en toute sécurité* — soulignait toute l'importance de la communication d'information pour gagner la confiance du public. Le rapport recommandait que les organismes de réglementation comme l'Office national de l'énergie collaborent afin de rendre accessibles des données historiques et à jour sur les déversements et les accidents.

2.72 Dans le discours du Trône prononcé en 2013, le gouvernement s'engageait à accroître les normes canadiennes de sécurité pour les pipelines. La *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui fait suite à cet engagement, a été adoptée le 18 juin 2015. Elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Cette loi modifie la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en conférant de nouveaux pouvoirs à l'Office, notamment celui de prendre en charge les mesures d'urgence dans certaines circonstances à la place des compagnies.

## L'Office pourrait consolider ses activités d'évaluation des risques dans son plan de gestion des urgences

---

### Ce que nous avons constaté

2.73 Nous avons constaté que l'Office avait recensé et évalué de diverses façons les risques associés à l'exploitation des pipelines. L'Office tient compte, par exemple, des risques associés au pipeline lors de l'examen de projets, il surveille les évaluations des risques réalisées par les compagnies pour leurs pipelines et il applique un modèle de risques pour cibler ses activités de vérification de la conformité. Nous avons par ailleurs constaté

que l'Office pourrait consolider les résultats de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques, et ainsi mieux étayer son plan de gestion des urgences.

2.74 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'identification des risques;
- les ententes de partenariat.

---

**Importance de cette constatation**

2.75 Cette constatation est importante parce que l'identification et l'évaluation des risques forment la base de la planification des mesures de prévention et de préparation des interventions en cas d'urgence et éclairent aussi la prise de décisions. Les évaluations des risques sont vitales pour déterminer la probabilité qu'un incident survienne et se préparer à faire face aux conséquences possibles. Ceci comprend l'identification des pipelines qui pourraient nécessiter une plus grande surveillance et un plus grand contrôle réglementaire, et l'utilisation des ressources de l'Office selon les priorités ainsi établies. Il importe aussi que les risques soient évalués en continu et que les plans de gestion des urgences soient adaptés en conséquence.

2.76 Il sera particulièrement important que l'Office national de l'énergie procède à la consolidation des risques dans le contexte de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, puisque celle-ci lui confère des responsabilités supplémentaires dans le secteur des interventions en cas d'urgence.

---

**Recommandation**

2.77 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.83.

---

**Analyse pour appuyer la constatation**

2.78 **Ce que nous avons examiné** — Dans le cadre de notre examen des rôles et responsabilités à l'égard des interventions en cas d'urgence, nous avons vérifié si l'Office avait recensé les risques liés aux incidents associés aux pipelines, incluant si des ententes de partenariat avaient été conclues. Nous avons aussi examiné le rôle joué par Ressources naturelles Canada en ce qui a trait à la gestion des urgences liées aux pipelines.

2.79 **L'identification des risques** — L'Office recense et évalue les risques de diverses façons. Par exemple, il tient compte des risques lorsqu'il examine les projets de pipelines soumis, il surveille les évaluations des risques réalisées par les compagnies et il évalue leurs plans d'urgence. L'Office détermine aussi ses plans et activités de vérification de la conformité en fonction des risques, notamment les audits et les inspections à effectuer. En tant qu'organisme fédéral de réglementation, l'Office est bien placé pour avoir une vue d'ensemble des risques combinés que posent les pipelines de compétence fédérale. En consolidant les

résultats de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques, l'Office pourrait mieux étayer son plan de gestion des urgences. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une étape importante pour préparer l'Office à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines*.

2.80 Ressources naturelles Canada est le ministère fédéral qui est chargé du portefeuille énergétique du Canada. Il lui incombe aussi d'assurer la gestion des interruptions dans l'approvisionnement énergétique. Quand survient un incident lié à un pipeline, Ressources naturelles Canada est chargé de surveiller et d'évaluer l'incident, ainsi que de donner des avis et d'adresser des recommandations au Cabinet et aux autres acteurs du gouvernement. Le Ministère a aussi des responsabilités au chapitre de l'élaboration de la politique fédérale en matière de pipelines qui est, à terme, mise en œuvre grâce à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et au cadre stratégique de l'Office.

2.81 **Les ententes de partenariat** — De nombreuses entités pourraient être appelées à intervenir si un grave accident survenait sur un pipeline. L'Office est le principal organisme fédéral de réglementation, mais il doit coordonner ses efforts avec ceux des parties prenantes du secteur, d'autres ministères fédéraux, comme Ressources naturelles Canada et Sécurité publique Canada, ainsi que les gouvernements provinciaux et les autorités municipales.

2.82 L'Office a conclu des ententes de partenariat pour les interventions d'urgence visant des pipelines terrestres avec deux provinces : l'Alberta (en 2010) et la Colombie-Britannique (en 2007). L'Office a conclu des ententes officielles avec des partenaires fédéraux comme Ressources naturelles Canada et le Bureau de la sécurité des transports du Canada, et il négocie actuellement une entente avec la Garde côtière canadienne. L'Office fait mention de ces ententes de partenariat dans ses plans et procédures de gestion des urgences. Comme le réseau de pipelines traverse le pays, l'Office pourrait envisager de nouer des relations semblables avec d'autres partenaires provinciaux et fédéraux au besoin.

2.83 **Recommandation** — Afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines* (qui entrera en vigueur d'ici juin 2016), l'Office national de l'énergie, de concert avec Ressources naturelles Canada, devrait consolider les risques recensés dans le cadre de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques afin d'étayer son plan de gestion des urgences.

**Réponse de l'Office** — *Recommandation acceptée. L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des situations d'urgence et du processus décisionnel de l'Office national de l'énergie, qui mène diverses activités en ce sens et qui est tout à fait prêt à intervenir en cas d'urgence mettant en cause un pipeline. Il continue d'évaluer les risques dans le*



cadre de son rôle de surveillance réglementaire, à l'intérieur d'une démarche intégrée à l'échelle de tout le gouvernement.

L'Office considère que la gestion des situations d'urgence est prioritaire et nécessite une coordination entre les différents partenaires pour être efficace. Il a cerné et mis en œuvre de façon proactive des mesures précises visant une amélioration non seulement dans des secteurs dont il est responsable, mais aussi dans le but d'exercer son leadership afin de réunir toutes les parties prenantes pertinentes.

L'Office juge favorablement la Loi sur la sûreté des pipelines, une mesure de renforcement de la législation qui donne accès à davantage d'outils pour la protection des Canadiens et de l'environnement.

Dans l'intérêt d'une amélioration continue, l'Office apprécie la recommandation du BVG. En rapport avec ses autres projets clés de gestion des situations d'urgence qui sont en cours, il consolidera, d'ici juin 2016, les résultats des diverses activités d'évaluation des risques dont il s'acquitte pour remplir son mandat en un seul document central, et ce faisant il consultera Ressources naturelles Canada au besoin. Cette consolidation permettra d'expliquer de quelle manière les activités d'évaluation des risques de l'Office sont intégrées aux autres mesures de préparation clés qu'il prend, du type par exemple des marches à suivre pour une intervention d'urgence.

## L'Office a amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence, mais il manquait des éléments dans le tiers des manuels

---

### Ce que nous avons constaté

2.84 Nous avons constaté que l'Office avait amélioré son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux. Cependant, les constatations faites à partir de notre échantillon donnent à penser qu'il reste des déficiences pour ce qui est de s'assurer que les mesures d'urgence sont complètes et à jour. Ainsi, sur les 30 manuels de notre échantillon, 10 n'étaient toujours pas assortis de la documentation nécessaire.

2.85 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le suivi de notre audit de 2011;
- les exigences en matière de présentation des manuels des mesures d'urgence par les compagnies.

---

### Importance de cette constatation

2.86 Cette constatation est importante parce que les manuels des mesures d'urgence décrivent les mesures que chaque compagnie prévoit prendre en cas d'urgence. L'Office doit s'assurer que les manuels sont

complets et à jour afin que les compagnies puissent, le cas échéant, disposer d'un plan d'urgence clair.

---

**Recommandation**

2.87 Nous n'avons formulé aucune recommandation relativement à ce secteur d'examen.

---

**Analyse pour appuyer la constatation**

2.88 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait pris des mesures pour s'assurer que chacune des compagnies disposait d'un manuel des mesures d'urgence complet qui était régulièrement mis à jour, conformément aux recommandations formulées dans notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux.

2.89 **Le suivi de notre audit de 2011** — Dans notre audit de 2011 sur le transport des produits dangereux, nous avons relevé des déficiences dans l'examen fait par l'Office des manuels des mesures d'urgence des compagnies. Dans son plan de mesures correctives, l'Office avait prévu apporter des améliorations à son processus d'examen des manuels. Pour vérifier si l'Office avait réalisé des progrès pour s'assurer que les manuels étaient complets, nous avons examiné un échantillon représentatif composé de 30 manuels, parmi les 66 manuels examinés par l'Office.

2.90 Nous avons constaté que l'Office avait relevé des déficiences dans 25 de ces manuels (voir la pièce 2.5). Les déficiences portaient entre autres sur les descriptions et l'emplacement des équipements d'urgence, les voies d'évacuation d'urgence et les procédures de fermeture des pipelines. L'Office a effectué un suivi auprès de la compagnie concernée dans 19 cas. Et, à terme, les déficiences ont été corrigées dans 15 manuels, une amélioration par rapport à 2011. L'Office a examiné une plus grande proportion de manuels, soit 75 % en 2015, comparativement à 61 % lors de notre audit de 2011.

**Pièce 2.5 Les examens de l'Office ont permis de corriger un plus grand nombre de déficiences dans les manuels des compagnies**

	Résultats de l'audit	
	2011	2015
Nombre de compagnies réglementées qui doivent avoir un manuel des mesures d'urgence (selon l'Office)	83	88
Nombre d'examens réalisés	51 (61 %)	66 (75 %)
Taille de l'échantillon	30	30
Déficiences relevées	30	25
Compagnies informées de déficiences	3	19
Déficiences corrigées	1 (3 %)	15 (60 %)

2.91 Même si le processus d'examen des manuels de l'Office s'est amélioré, notamment par l'intégration de directives, de modèles et de cours de formation, le tiers des examens relevait l'absence d'éléments importants, notamment :

- le suivi effectué par l'Office des déficiences signalées;
- les mesures prises par la compagnie pour corriger les déficiences relevées par l'Office;
- la confirmation de l'Office que les modifications apportées étaient satisfaisantes.

2.92 **Les exigences de soumission des manuels des mesures d'urgence par les compagnies** — Au cours de l'audit, l'Office a modifié ses exigences en matière de soumission des manuels des mesures d'urgence. Au lieu d'exiger que les compagnies déposent des versions papier des manuels mis à jour au besoin, l'Office exige désormais que les compagnies soumettent au moins une fois l'an des copies électroniques et papier de leur manuel ou une lettre indiquant qu'elles n'ont apporté aucune modification à leur manuel. Cette nouvelle exigence vise à donner à l'Office l'assurance qu'il a les versions les plus à jour des manuels et elle permettra à son personnel d'avoir accès rapidement au manuel approprié lors d'un incident afin de s'assurer que la compagnie en cause suit bel et bien ses mesures d'urgence.

## L'Office a donné accès au public à l'information sur les incidents liés aux pipelines

---

### Ce que nous avons constaté

2.93 Nous avons constaté que l'Office avait élaboré une carte interactive sur les déversements et les incidents, et l'avait mise à la disposition du public.

2.94 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la carte interactive en ligne de l'Office sur les incidents.

---

### Importance de cette constatation

2.95 Cette constatation est importante parce qu'il est primordial que le public puisse avoir accès, en temps opportun, à des renseignements fiables sur les déversements et les incidents si l'on veut accroître la transparence et la confiance des citoyens.

---

### Recommandation

2.96 Nous n'avons formulé aucune recommandation relativement à ce secteur d'examen.

---

### Analyse pour appuyer la constatation

2.97 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait mis des renseignements fiables sur les déversements et les incidents à la disposition du public.

2.98 **La carte interactive en ligne de l'Office sur les incidents** — Nous avons constaté, au cours de notre audit, que l'Office avait publié sur son site Web une carte interactive présentant de l'information historique sur les incidents. La carte indique notamment l'emplacement et la date de la fuite, le centre habité le plus près et le volume de produit déversé. Nous avons noté que l'Office avait instauré une procédure de contrôle de qualité pour surveiller l'exactitude des données ainsi publiées sur les incidents. Il s'agit d'une mesure importante visant à uniformiser la publication de données historiques sur les incidents et les déversements.

2.99 Toutefois, la carte ne donne pas de renseignements sur les incidents qui surviennent à l'extérieur du champ de compétence de l'Office. Les parties prenantes et d'autres organismes, comme l'Alberta Energy Regulator, l'Association canadienne des pipelines d'énergie et le Bureau de la sécurité des transports du Canada, recueillent eux aussi de l'information sur les incidents liés à des pipelines. L'Office national de l'énergie pourrait vouloir discuter avec ses partenaires du bien-fondé d'une carte unique qui intégrerait toute l'information sur les incidents.

## Capacité

### Des problèmes de recrutement et de maintien en poste du personnel clé persistent à l'Office

---

#### Constatation générale →

2.100 Dans l'ensemble, nous avons constaté que même si l'Office national de l'énergie avait pris des mesures pour régler les problèmes qui se posaient, il a éprouvé des difficultés à recruter et à maintenir en poste des employés qualifiés et expérimentés, surtout dans certains métiers très recherchés, comme l'ingénierie.

2.101 Cette constatation est importante parce que l'Office doit pouvoir compter sur une expertise particulière pour approuver les projets de pipelines et vérifier si les pipelines sont aménagés et exploités en toute sécurité.

2.102 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

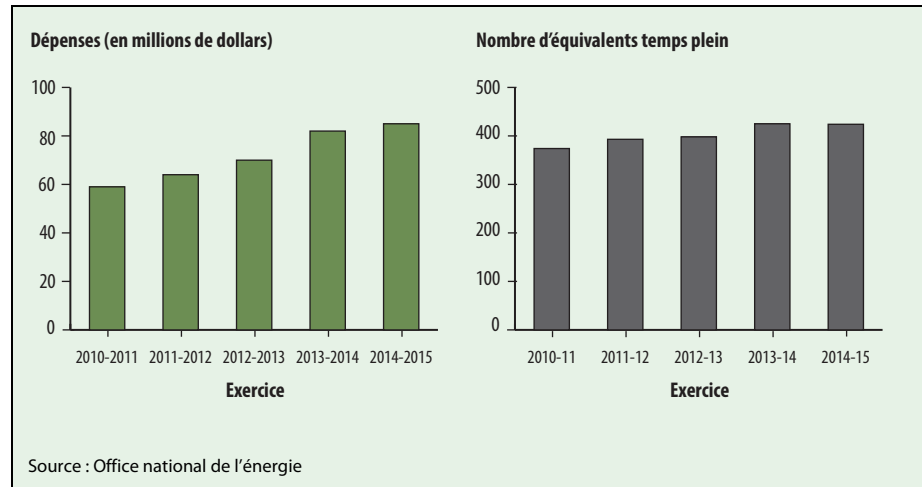
- les difficultés à attirer du personnel et à le maintenir en poste;
- les mesures prises pour surmonter ces difficultés.

---

#### Contexte

2.103 Les ressources humaines et financières de l'Office ont augmenté au cours des cinq dernières années (voir la pièce 2.6). Le nombre d'équivalents temps plein comprend les employés à temps partiel et à temps plein nommés pour une période indéterminée, ainsi que les employés nommés pour une période déterminée.

## Pièce 2.6 Les ressources de l'Office national de l'énergie ont augmenté de l'exercice 2010-2011 à l'exercice 2014-2015



2.104 À la suite du remaniement de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office a fait état au cours de l'exercice 2013-2014 d'une augmentation du nombre de ses inspections de sécurité annuelles, qui est passé de 100 à 150, et du nombre de ses audits, qui est passé de 3 à 6. Par ailleurs, l'Office a aussi connu une augmentation de sa charge de travail résultant de la multiplication des activités de surveillance de la conformité et de la complexité des nouveaux projets de pipelines soumis. Si de nouveaux projets sont approuvés et mis en exploitation, la charge de travail de l'Office s'accroîtra de nouveau.

---

### Recommandation

2.105 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 2.114.

---

### Analyse pour appuyer la constatation

2.106 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si l'Office avait évalué qu'il avait la capacité nécessaire pour assumer les rôles et responsabilités qui lui sont dévolus en matière de réglementation des pipelines.

2.107 L'Office a évalué sa capacité en ressources humaines de plus d'une façon depuis 2010. Par exemple, il a effectué des analyses, défini des stratégies et tenu compte des taux d'attrition et d'autres paramètres. L'Office a déterminé qu'il lui fallait des spécialistes dans des domaines comme la gestion de l'intégrité des pipelines, les systèmes de gestion de la sécurité, les interventions d'urgence et la conformité aux règlements environnementaux et aux autres réglementations.

2.108 **Les difficultés à attirer du personnel et à le maintenir en poste** — Selon les résultats de notre examen de documents clés, l'Office s'inquiétait constamment de sa capacité à recruter et à maintenir en poste son

personnel, surtout dans les catégories d'emploi liées à l'ingénierie et à la sécurité. Il a déterminé que ces contraintes constituaient des facteurs qui pourraient l'empêcher de réaliser toutes ses activités de vérification et de suivi de la conformité. Au cours des dix dernières années, les taux d'attrition dans cette catégorie d'emploi ont oscillé, passant d'un sommet de 29 % au cours de l'exercice 2007-2008 à 6 % pour l'exercice 2014-2015. L'Office a indiqué que le seul taux de départ à la retraite du personnel dans cette catégorie d'emploi pourrait avoisiner 25 % au cours des cinq prochaines années.

2.109 Selon des documents internes, l'Office aurait constamment besoin d'ingénieurs de niveau supérieur. Étant donné le marché concurrentiel de l'emploi dans le secteur énergétique, il est toujours difficile de pourvoir les postes d'ingénieur de niveau intermédiaire. Les documents de l'Office montrent que la dotation de nouveaux postes peut prendre du temps et que les ingénieurs recrutés doivent souvent suivre des cours de formation technique complémentaires (sur l'intégrité des pipelines par exemple) pour satisfaire aux exigences réglementaires des postes. Qui plus est, après quelques années de formation à l'Office, les employés peuvent décider de partir travailler dans le secteur privé.

2.110 L'Office procède à une évaluation de ses capacités tous les deux ou trois ans pour chacune des catégories d'emploi. De telles évaluations tiennent compte des données démographiques pour le groupe d'emploi, des lacunes dans les compétences techniques ou les processus, ainsi que de la charge de travail anticipée. Ces évaluations servent à suivre l'évolution de la situation et à formuler des recommandations à l'égard de la dotation en personnel, de la rotation, de la formation et du perfectionnement du personnel. Nous avons noté que contrairement à d'autres catégories d'emploi à forte demande qui avaient été soumises à une évaluation de capacité en 2013, la catégorie liée à l'ingénierie et à la sécurité n'avait pas été évaluée depuis 2010.

2.111 L'Office a bénéficié d'une aide financière provisoire pour recruter du personnel afin de pouvoir faire face à l'accroissement du nombre de projets soumis et des exigences opérationnelles depuis 2012. Le nombre d'employés nommés pour une période déterminée a plus que doublé au cours des trois dernières années. Pourtant, il est toujours difficile de recruter du personnel en temps voulu. Par exemple, l'Office n'a pas été en mesure de respecter l'échéance de 50 jours qu'il s'était fixé pour mener à bien les processus de dotation en personnel au cours des trois premiers trimestres de l'exercice 2014-2015.

2.112 **Les mesures prises pour surmonter ces difficultés** — Conscient de ces problèmes, l'Office a pris certaines dispositions pour les régler afin de maintenir son personnel en poste, dont des mesures pour favoriser la conciliation travail-famille ou pour affecter temporairement des employés d'expérience à des postes de niveau supérieur. L'Office a aussi retenu

les services d'experts-conseils pour combler les lacunes et réaliser des audits de la gestion de l'intégrité et de la gestion des urgences.

2.113 L'accroissement du nombre de pipelines approuvés entraînera aussi l'augmentation des activités de surveillance de la conformité. La nouvelle *Loi sur la sûreté des pipelines* donnera aussi plus de responsabilités à l'Office lorsqu'elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. L'Office se doit de disposer d'un plan efficace de recrutement et de maintien en poste du personnel pour relever ces défis.

2.114 **Recommandation** — L'Office national de l'énergie devrait effectuer une évaluation globale de ses ressources et examiner des solutions possibles pour régler les difficultés qu'il éprouve à recruter et à maintenir en poste les membres clés de son personnel. Pour ce faire, l'Office pourrait, s'il y a lieu, consulter d'autres organismes fédéraux compétents.

**Réponse de l'Office** — *Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie est déterminé à attirer dans ses rangs du personnel hautement compétent, à l'y maintenir et à lui permettre de s'y épanouir. Il y est jusqu'à maintenant parvenu grâce à l'adoption de diverses stratégies et mesures qui ont permis d'atténuer les risques associés au recrutement ainsi qu'au maintien en poste de personnel.*

*Les obstacles à ce chapitre ne se posent pas qu'à l'Office, mais aussi chez d'autres employeurs au Canada, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. L'Office continuera à chercher des solutions constructives et adaptées pour attirer dans ses rangs des personnes hautement compétentes, et les y maintenir. Dans ce but, il consultera au besoin d'autres autorités compétentes au palier fédéral.*

*D'ici avril 2016, l'Office mènera à terme une évaluation à jour de sa capacité technique pour le sous-groupe ingénierie de la famille d'emplois réunissant ingénierie et sécurité. Il continuera en outre d'effectuer une évaluation de l'ensemble de ses ressources sur une base permanente.*

## Conclusion

2.115 Notre audit a porté sur divers aspects clés de la surveillance réglementaire exercée par l'Office national de l'énergie sur les pipelines de compétence fédérale. Dans l'ensemble, nous avons conclu que des progrès avaient été réalisés à certains égards, comme l'accès à l'information sur les incidents et la conformité. Toutefois, nous avons aussi observé que l'Office devait faire plus pour s'adapter et évoluer au rythme des propositions de projets de pipeline, de l'intérêt et des attentes du public, et des changements récents dans la réglementation.

2.116 Nous avons conclu que l'Office n'avait pas surveillé de manière adéquate la mise en œuvre des conditions imposées lors de l'approbation des projets de pipelines, ni fait systématiquement des suivis des écarts

de conformité des compagnies à l'égard de la réglementation en vigueur. Même si l'Office a pu prouver grâce à des recherches effectuées manuellement dans ses dossiers que les compagnies avaient pris la plupart des mesures correctives nécessaires, les systèmes de gestion de l'information utilisés pour faire ces suivis n'étaient pas interreliés. Ces systèmes étaient en outre désuets et inefficaces.

2.117 Nous avons conclu que l'Office assumait son rôle de principal organisme fédéral de réglementation lors d'interventions liées aux mesures d'urgence pour les pipelines, mais qu'il pourrait consolider les risques dans son plan de gestion des urgences afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la *Loi sur la sûreté des pipelines*, qui entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Nous avons aussi noté que l'Office avait perfectionné son processus d'examen des manuels des mesures d'urgence des compagnies depuis notre dernier audit et amélioré l'accès du public à l'information sur les incidents liés aux pipelines.

2.118 Nous avons conclu que, même si l'Office national de l'énergie avait évalué ses ressources humaines et pris des mesures pour régler les problèmes relevés, il éprouvait toujours des difficultés à recruter et à maintenir en poste des employés spécialisés dans des domaines clés comme l'intégrité des pipelines et la conformité réglementaire.



## À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Canada a été chargé d'effectuer un examen indépendant de la surveillance des pipelines de compétence fédérale afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada – Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu la confirmation de la direction que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits.

### Objectifs

L'audit a porté sur des aspects clés de la surveillance des pipelines de compétence fédérale, qui sont décrits dans les objectifs suivants :

- déterminer si l'Office national de l'énergie vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires clés;
- déterminer si l'Office national de l'énergie était apte à assumer son rôle de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences;
- déterminer si l'Office national de l'énergie avait évalué sa capacité<sup>1</sup> de s'acquitter de ses rôles et responsabilités relativement à la réglementation des pipelines.

### Étendue et méthode

L'audit a comporté des entretiens avec des fonctionnaires clés de l'Office et des ministères et des parties prenantes de l'industrie, ainsi qu'un examen des politiques et des procédures de l'Office et des ministères visant la surveillance des pipelines.

Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné un échantillon d'activités de vérification de la conformité réalisées par l'Office national de l'énergie en vue de déterminer si les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à diverses exigences réglementaires clés. Nous avons aussi examiné un échantillon de manuels des mesures d'urgence soumis par les compagnies réglementées afin de déterminer si l'Office national de l'énergie s'était assuré qu'ils étaient complets et à jour, comme il s'était engagé à le faire dans sa réponse à notre recommandation de 2011. La taille des échantillons représentatifs, le cas échéant, était suffisante pour tirer des conclusions sur la population visée, à un niveau de confiance de 90 % et avec une marge d'erreur de +10 %. Les conditions d'approbation des projets de pipelines sélectionnés pour notre

---

1 Dans le contexte du présent audit, la capacité comprend tant les compétences que le nombre d'employés.

échantillon ont été imposées entre 2000 et 2014. Les activités de vérification de la conformité sélectionnées pour notre échantillon sont des activités menées entre 2012 et 2014 qui avaient permis de détecter des déficiences. Environ le tiers des examens des manuels des mesures d'urgence qui faisaient partie de notre échantillon ont été effectués avant 2011, les autres ont été réalisés depuis 2011.

L'audit n'a pas porté sur le processus d'approbation des pipelines de compétence fédérale. Ce secteur a récemment fait l'objet d'un audit dont traite le chapitre 4, « La mise en œuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* », du Rapport de l'automne 2014 de la commissaire à l'environnement et au développement durable. Il n'a pas non plus porté sur les responsabilités de l'Office national de l'énergie à l'égard des droits, des tarifs et des lignes de transport d'énergie, ni sur ses responsabilités relatives aux exportations et aux importations pétrolières et gazières et à la mise en valeur des terres domaniales et des zones extracôtières.

Au cours de l'audit, la *Loi sur la sûreté des pipelines* a été adoptée. Elle entrera en vigueur au plus tard le 18 juin 2016. Elle a donc été exclue de l'étendue de l'audit, mais elle est mentionnée à titre informatif dans le présent rapport.

## Critères

Critères	Sources
<b>Pour déterminer si l'Office national de l'énergie vérifiait que les compagnies réglementées se conformaient aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires clés, nous avons utilisé les critères suivants :</b>	
L'Office national de l'énergie vérifie si les compagnies respectent les conditions imposées lors de l'approbation de leurs projets de pipelines.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i></li> <li>• Office national de l'énergie, plan stratégique</li> <li>• Office national de l'énergie, procédures de gestion des opérations [Operations Management Procedures]</li> <li>• Conditions liées à l'approbation des projets de pipelines imposées aux termes de certificats de commodité et de nécessité publiques</li> </ul>
L'Office a pris des mesures pour veiller à ce que les compagnies réglementées prennent les mesures correctives qui s'imposent, conformément aux constatations de notre audit de 2011.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (décembre 2011), chapitre 1, « Le transport des produits dangereux », recommandation 1.78; réponse et plan de mesures correctives connexe de l'Office national de l'énergie</li> <li>• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i></li> <li>• Office national de l'énergie, procédure de suivi des activités de vérification de la conformité</li> </ul>
L'Office met à la disposition du public de l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation de leurs projets de pipelines et à d'autres exigences réglementaires au moment opportun et de manière conviviale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation</li> <li>• <i>Politique de communication du gouvernement du Canada</i>, 2012</li> <li>• Office national de l'énergie, plan stratégique</li> </ul>

Critères	Sources
<b>Pour déterminer si l'Office national de l'énergie était apte à assumer son rôle de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences, nous avons utilisé les critères suivants :</b>	
L'Office a clairement défini les risques, rôles et responsabilités et les ressources dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de principal organisme fédéral de réglementation chargé de la gestion des urgences.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i></li> <li>• <i>Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres</i></li> <li>• <i>Loi sur la gestion des urgences</i></li> <li>• Association canadienne de normalisation, Planification des mesures et interventions d'urgence : Norme nationale du Canada</li> <li>• Sécurité publique Canada, <i>Politique fédérale en matière de gestion des urgences</i></li> <li>• Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Lignes directrices pour la coordination de portefeuille : Considérations relatives au Cadre de responsabilisation de gestion et survol des pratiques</i></li> </ul>
L'Office a pris des mesures pour s'assurer que les manuels des mesures d'urgence des compagnies sont complets et mis à jour régulièrement, conformément aux constatations de notre audit de 2011.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable</i> (décembre 2011), chapitre 1 « Le transport des produits dangereux », recommandation 1.78; réponse et plan de mesures correctives connexe de l'Office national de l'énergie</li> <li>• <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i></li> <li>• <i>Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres</i></li> <li>• Lignes directrices internes de l'Office national de l'énergie actuellement en vigueur pour vérifier les manuels des procédures d'urgence des exploitants</li> </ul>
L'Office met à la disposition du public de l'information fiable sur les déversements et les incidents.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Office national de l'énergie, plan stratégique</li> <li>• Conseil du Trésor, <i>Politique de communication du gouvernement du Canada</i>, 2012</li> <li>• Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, <i>Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada</i></li> </ul>
<b>Pour déterminer si l'Office national de l'énergie avait évalué sa capacité de s'acquitter de ses rôles et responsabilités relativement à la réglementation des pipelines, nous avons utilisé les critères suivants :</b>	
L'Office a évalué sa capacité de s'acquitter de ses rôles et responsabilités en matière de réglementation des pipelines et a pris des mesures, au besoin, pour combler les lacunes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Planification intégrée : un guide pour les sous-ministres et les cadres supérieurs</i>, 2008</li> <li>• Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Cadre de responsabilisation de gestion</i></li> <li>• Directive du Cabinet sur la gestion de la réglementation</li> </ul>

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 allant de janvier 2012 à juillet 2015. Toutefois pour le secteur d'examen portant sur la conformité aux conditions d'approbation des projets de pipelines, nous avons utilisé un échantillon qui comprenait des projets qui avaient été approuvés entre 2000 et 2014. Notre échantillon des manuels de mesures d'urgence comprenait quelques examens effectués entre 2008 et 2014.

Les travaux d'audit ont été terminés le 5 octobre 2015.

### **Équipe d'audit**

Directrice principale : Kimberley Leach

Directrice : Francine Richard

Jean-Pascal Faubert

Kate Kooka

Kyla Tanner

Alexandre Tremblay

David Wright

## Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations formulées dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p><b>Surveiller la conformité des compagnies</b></p> <p><b>2.33</b> L'Office national de l'énergie devrait systématiquement faire un suivi de la conformité aux conditions d'approbation des pipelines et documenter correctement ses activités de suivi. Les dossiers devraient notamment comprendre les avis envoyés aux compagnies sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des conditions. <b>(2.23-2.32)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. Même si l'Office national de l'énergie vérifie déjà si les sociétés respectent les conditions imposées pour l'approbation d'un pipeline à toutes les étapes du cycle de vie de celui-ci, il s'engage à documenter ce travail de façon plus rigoureuse.</p> <p>D'ici décembre 2016, l'Office améliorera ses processus et les rendra plus limpides de manière à assurer un suivi et produire une documentation plus systématiques quant au respect des conditions d'approbation d'un pipeline par les sociétés, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les nouveaux processus alors en vigueur.</p> <p>Dans le contexte des conditions d'approbation d'un pipeline, l'Office évalue tous les documents déposés par les sociétés et informe officiellement ces dernières lorsqu'elles ont rempli les conditions en question. D'ici décembre 2016, il réalisera une analyse visant à déterminer si un avis officiel aux sociétés à l'égard du degré de réalisation d'autres types de conditions est approprié, et le cas échéant, il établira la manière de procéder et le calendrier d'exécution. L'analyse tiendra compte du fait que certaines conditions d'approbation s'appliquent de façon continue pendant la totalité ou une partie du cycle de vie d'un pipeline.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>2.44</b> L'Office national de l'énergie devrait systématiquement vérifier si les compagnies procèdent, dans les délais prescrits, à la mise en œuvre de mesures pour corriger les écarts de conformité relevés. Lorsque les mesures prises sont satisfaisantes, il devrait par ailleurs en informer les compagnies. L'Office devrait intégrer ces travaux aux améliorations qui doivent être apportées à ses systèmes de gestion de l'information. <b>(2.34-2.43)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie assure le suivi de toutes les situations de non-conformité relevées et vérifie si des mesures correctives ont été prises pour les corriger. Il a déjà beaucoup progressé lorsqu'il s'agit de permettre une vérification plus systématique de la mise en œuvre des mesures correctives et il s'engage à poursuivre dans cette voie.</p> <p>D'ici juin 2016, il apportera de nouvelles améliorations à ses processus de suivi des mesures correctives de manière à les rendre plus limpides et à tirer profit du travail qu'il a déjà accompli à cet égard. Toujours d'ici juin 2016, l'Office apportera des éclaircissements au sujet des conséquences auxquelles les sociétés peuvent s'attendre si elles ne prennent pas les mesures correctives prescrites dans les délais requis.</p> <p>L'Office communique de différentes façons, notamment au moyen d'ordonnances et d'ordres d'un inspecteur, ses attentes et ses exigences aux sociétés lorsque celles-ci doivent corriger des situations de non-conformité. La date de juin 2016 vaut également pour des améliorations à apporter aux processus et aux outils de l'Office de manière à ce que, au besoin, il informe de façon cohérente les sociétés lorsqu'il juge que les mesures correctives qu'il leur a imposées ont été prises, et il donnera une formation aux membres de son personnel sur les processus mis à jour.</p>
<p><b>2.54</b> L'Office national de l'énergie devrait évaluer et combler ses besoins en matière de gestion de l'information et de données. Ce faisant, il devrait s'assurer que ses besoins à cet égard sont adaptés aux impératifs de ses processus opérationnels essentiels. <b>(2.45-2.53)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. En 2015, l'Office national de l'énergie a pris des mesures importantes afin de moderniser ses systèmes à l'égard de certains processus opérationnels critiques, notamment en créant un système de signalement d'événement en ligne et au moyen de l'application électronique ORCA, portant sur les exigences réglementaires propres au secteur des opérations. L'élaboration de ces systèmes a permis à l'Office d'apporter des éclaircissements pour ce qui est des données et de l'information dont il a besoin dans les rapports d'incident ainsi qu'au moment des inspections.</p> <p>L'Office continuera de chercher à s'améliorer dans le domaine de la gestion des données. Au cours de l'exercice 2016-2017, il passera aux étapes suivantes d'évaluation de ses besoins en gestion de l'information et des données dans le but d'y satisfaire. Un système intégré plus exhaustif permettra de mieux répondre aux besoins de l'Office en gestion de l'information et des données pour ses processus opérationnels critiques comme les inspections, les audits et la mise en application.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>2.63</b> L'Office national de l'énergie devrait améliorer l'accès du public à l'information sur la conformité des compagnies aux conditions d'approbation des pipelines. Plus particulièrement, il devrait s'assurer que la conception de son site Web soit axée sur l'utilisateur afin de permettre aux citoyens de consulter et d'utiliser rapidement l'information mise en ligne. <b>(2.55-2.62)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, l'Office national de l'énergie publie sur son site Web des renseignements clés sur la conformité et la mise en application, cherchant ainsi à fournir toute l'information pertinente sur les mesures qu'il prend à cet égard d'une manière claire et accessible. En outre, son site Web contient déjà certaines données sur le respect des conditions d'approbation des pipelines par les sociétés et cette information sera bonifiée. D'ici décembre 2016, l'Office commencera à mettre en œuvre son plan visant à faciliter l'accès du public aux renseignements sur le degré de réalisation des conditions d'approbation des pipelines. Tout cela se fera dans l'optique de son engagement à améliorer ses processus et à les rendre plus limpides de manière à ce que le respect de telles conditions par les sociétés soit vérifié et documenté, de façon systématique et cohérente.</p>
<p><b>Préparation aux situations d'urgence</b></p> <p><b>2.83</b> Afin d'être prêt à assumer les nouvelles responsabilités qui lui seront conférées aux termes de la Loi sur la sûreté des pipelines (qui entrera en vigueur d'ici juin 2016), l'Office national de l'énergie, de concert avec Ressources naturelles Canada, devrait consolider les risques recensés dans le cadre de ses diverses activités d'évaluation des risques dans une évaluation tous risques afin d'étayer son plan de gestion des urgences. <b>(2.73-2.82)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des situations d'urgence et du processus décisionnel de l'Office national de l'énergie, qui mène diverses activités en ce sens et qui est tout à fait prêt à intervenir en cas d'urgence mettant en cause un pipeline. Il continue d'évaluer les risques dans le cadre de son rôle de surveillance réglementaire, à l'intérieur d'une démarche intégrée à l'échelle de tout le gouvernement.</p> <p>L'Office considère que la gestion des situations d'urgence est prioritaire et nécessite une coordination entre les différents partenaires pour être efficace. Il a cerné et mis en œuvre de façon proactive des mesures précises visant une amélioration non seulement dans des secteurs dont il est responsable, mais aussi dans le but d'exercer son leadership afin de réunir toutes les parties prenantes pertinentes.</p> <p>L'Office juge favorablement la <i>Loi sur la sûreté des pipelines</i>, une mesure de renforcement de la législation qui donne accès à davantage d'outils pour la protection des Canadiens et de l'environnement.</p> <p>Dans l'intérêt d'une amélioration continue, l'Office apprécie la recommandation du BVG. En rapport avec ses autres projets clés de gestion des situations d'urgence qui sont en cours, il consolidera, d'ici juin 2016, les résultats des diverses activités d'évaluation des risques dont il s'acquitte pour remplir son mandat en un seul document central, et ce faisant il consultera Ressources naturelles Canada au besoin. Cette consolidation permettra d'expliquer de quelle manière les activités d'évaluation des risques de l'Office sont intégrées aux autres mesures de préparation clés qu'il prend, du type par exemple des marches à suivre pour une intervention d'urgence.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>Capacité</b></p> <p><b>2.114</b> L'Office national de l'énergie devrait effectuer une évaluation globale de ses ressources et examiner des solutions possibles pour régler les difficultés qu'il éprouve à recruter et à maintenir en poste les membres clés de son personnel. Pour ce faire, l'Office pourrait, s'il y a lieu, consulter d'autres organismes fédéraux compétents. <b>(2.106-2.113)</b></p>	<p><b>Réponse de l'Office</b> — Recommandation acceptée. L'Office national de l'énergie est déterminé à attirer dans ses rangs du personnel hautement compétent, à l'y maintenir et à lui permettre de s'y épanouir. Il y est jusqu'à maintenant parvenu grâce à l'adoption de diverses stratégies et mesures qui ont permis d'atténuer les risques associés au recrutement ainsi qu'au maintien en poste de personnel.</p> <p>Les obstacles à ce chapitre ne se posent pas qu'à l'Office, mais aussi chez d'autres employeurs au Canada, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. L'Office continuera à chercher des solutions constructives et adaptées pour attirer dans ses rangs des personnes hautement compétentes, et les y maintenir. Dans ce but, il consultera au besoin d'autres autorités compétentes au palier fédéral.</p> <p>D'ici avril 2016, l'Office mènera à terme une évaluation à jour de sa capacité technique pour le sous-groupe ingénierie de la famille d'emplois réunissant ingénierie et sécurité. Il continuera en outre d'effectuer une évaluation de l'ensemble de ses ressources sur une base permanente.</p>