

2010



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

AUTOMNE

Chapitre 1
Les déversements de pétrole provenant de navires



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'automne 2010 du commissaire à l'environnement et au développement durable comporte le point de vue du commissaire, les points saillants des chapitres, une annexe ainsi que quatre chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

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

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

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

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2010
N° de catalogue FA1-2/2010-1F-PDF
ISBN 978-1-100-96012-8
ISSN 1495-0790

Chapitre

1

Les déversements de pétrole
provenant de navires

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Répercussions des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques	5
Rôles et responsabilités	7
Gestion des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires	12
Objet de la vérification	14
Observations et recommandations	14
Préparation aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires	14
Certaines évaluations de risques doivent être mises à jour	14
Les plans de gestion des urgences ne sont pas tous à jour	17
La Garde côtière canadienne n'a pas adopté d'approche nationale pour la formation de son personnel, la mise à l'essai de ses plans et l'entretien de son équipement	20
Il n'y a aucun processus permettant de vérifier l'état de préparation de la Garde côtière canadienne	25
Intervention lors de déversements provenant de navires	26
Les interventions lors de déversements provenant de navires sont mal documentées	27
Préparation aux déversements de produits chimiques provenant de navires	30
Il n'y a aucun régime national pour les déversements de produits chimiques provenant de navires	30
Conclusion	32
À propos de la vérification	34
Annexe	
Tableau des recommandations	37



Les déversements de pétrole provenant de navires

Points saillants

Objet Selon la législation fédérale et divers accords internationaux, le gouvernement fédéral est responsable de mettre en œuvre des mesures pour prévenir les déversements provenant de navires dans le milieu marin du Canada, détecter ces déversements et être prêt à intervenir lorsqu'ils se produisent. Transports Canada établit les lignes directrices et le cadre de réglementation en matière de préparation et d'intervention en cas de déversement provenant d'un navire. Il certifie également les organismes d'intervention du secteur privé. La Garde côtière canadienne est le principal organisme fédéral responsable de l'intervention en cas de déversement; elle est chargée de veiller à ce qu'une intervention adéquate soit réalisée. Environnement Canada est l'organisme fédéral chargé de fournir des conseils environnementaux lorsqu'un déversement se produit.

Entre 2007 et 2009, quelque 4 160 incidents de pollution dans les eaux canadiennes, comportant des déversements de pétrole, de produits chimiques ou d'autres polluants, ont été signalés à la Garde côtière canadienne. Environ 2 000 de ces incidents impliquaient des navires de divers types, allant de bateaux de plaisance et de pêche aux barges, navires de charge et pétroliers.

Nous avons examiné comment le gouvernement fédéral a géré les déversements de pétrole et de produits chimiques provenant de navires dans les eaux canadiennes de l'Arctique, du Pacifique et de l'Atlantique, et dans le golfe du Saint-Laurent. Plus précisément, nous avons tenté de déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada étaient prêts à réagir à un déversement de ce genre. Nous avons aussi examiné comment les trois organismes assurent un suivi des interventions après un déversement et comment ils les évaluent. La présente vérification a porté sur les déversements de pétrole et de produits chimiques provenant de navires, à l'exclusion des autres sources terrestres et marines de pollution.

Les travaux de vérification dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2010.

Pertinence

Baigné par trois grands océans, le Canada possède le plus long littoral au monde. Il gère des régions océaniques dont la superficie excède 7,1 millions de km², soit un territoire équivalant à environ 78 % de sa masse terrestre. Les régions océaniques du Canada occupent une place très importante dans l'économie nationale en procurant des emplois et un mode de vie à quelque sept millions de personnes. Les océans sont indispensables à maintes activités, y compris l'aquaculture et les pêches, le tourisme et les loisirs, la navigation et le transport, de même que l'exploitation du pétrole et du gaz et l'exploration minière en haute mer.

Les océans sont l'habitat d'une faune variée, notamment de nombreuses espèces de poissons, de mollusques et de crustacés, d'oiseaux et de mammifères marins, qui contribuent tous au bien-être économique, social et environnemental des Canadiens. Les déversements de polluants provenant des navires, tels le pétrole et d'autres substances dangereuses, comptent parmi plusieurs sources de pollution marine.

Constatations

- Transports Canada et la Garde côtière canadienne ont effectué des évaluations des risques liés aux déversements de pétrole provenant de navires, mais ils n'ont pas appliqué d'approche uniforme ou systématique, ni mis en place de processus pour faire en sorte que les risques soient réévalués de façon continue. Il en résulte qu'au Canada, la connaissance des risques que posent les déversements provenant de navires, qui est importante pour planifier des interventions judicieuses en cas d'urgence, n'est ni complète, ni à jour. De plus, les plans de gestion des urgences de la Garde côtière canadienne et d'Environnement Canada, deux intervenants de premier plan dans le système fédéral d'intervention en cas de déversement de pétrole, ne sont pas tous à jour.
- Transports Canada vérifie si les organismes d'intervention certifiés du secteur privé sont toujours en mesure de réagir en cas de déversement. Pour ce faire, le Ministère doit notamment s'assurer que ces organismes possèdent des plans de gestion des urgences à jour, offrent une formation et des exercices adéquats et possèdent l'équipement nécessaire pour intervenir lors de déversements de pétrole, provenant de navires, qui peuvent atteindre 10 000 tonnes. Il n'existe pas de telles procédures pour vérifier l'état de préparation de la Garde côtière canadienne. Autrement dit, il n'existe actuellement aucun processus permettant d'obtenir l'assurance que la composante fédérale du système d'intervention en cas de déversement de pétrole est en mesure d'intervenir efficacement.

- La Garde côtière n'a pas fait d'évaluation exhaustive de sa capacité d'intervention depuis 2000. Comme elle ne dispose pas d'analyse récente de sa capacité ni d'information à jour sur les risques, la Garde côtière ne peut déterminer la quantité d'équipement d'intervention dont elle devrait disposer pour faire face aux déversements de pétrole ni établir si sa capacité est suffisante en regard des risques.
- Les résultats des mesures d'intervention de la Garde côtière – qu'il s'agisse de définir les sources de pollution ou de procéder à un nettoyage complet – sont mal documentés. Le système utilisé par la Garde côtière pour consigner l'information sur les déversements de pétrole et les autres incidents de pollution marine comporte aussi des lacunes. Pour ces raisons, la Garde côtière ne peut effectuer d'analyses fiables des tendances en matière de déversements ni établir dans quelle mesure elle atteint ses objectifs visant à réduire au maximum les répercussions des incidents de pollution marine sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique.
- Un comité d'examen public a recommandé, il y a 20 ans, que le gouvernement fédéral mette sur pied un régime national pour gérer les déversements de produits chimiques provenant de navires. Un tel régime n'est toujours pas en place, et l'on ne s'attend pas à ce qu'il le soit avant 2013. Entre-temps, le Canada ne dispose d'aucun cadre officiel assorti de rôles et de responsabilités bien définis pour réagir aux déversements de produits chimiques.

Réaction des ministères et de l'organisme — Les ministères et l'organisme acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

Répercussions des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques

* Dans le présent chapitre, le terme hydrocarbures est utilisé pour désigner le pétrole et les dérivés du pétrole qui sont transportés par navire et peuvent faire l'objet de déversements

1.1 Déversements d'hydrocarbures* — Les déversements d'hydrocarbures en mer par les navires peuvent avoir des répercussions importantes, tant sur l'environnement que sur les collectivités côtières. Des déversements peuvent se produire à la suite d'accidents, de manœuvres ou de rejets intentionnels de déchets d'hydrocarbures dans l'eau. Parmi les navires et vaisseaux pouvant être associés à des déversements, mentionnons les pétroliers, les vraquiers, les barges, les bateaux de pêche et les embarcations de plaisance.

Tonne — L'équivalent d'environ 1 100 litres ou d'environ 7 barils de pétrole (selon le type et la densité du pétrole).

1.2 Les déversements peuvent aller de grandes quantités d'hydrocarbures déversées par des pétroliers à des rejets accidentels d'huile et de carburant de moindre volume produits par de petites embarcations dans les marinas. Les accidents impliquant des pétroliers ont donné lieu à certains des plus graves déversements. Parmi ceux-ci, mentionnons celui du *Prestige* (63 000 tonnes de mazout lourd; accident survenu en Espagne, en 2002), de l'*Erika* (20 000 tonnes de mazout lourd; accident survenu en France, en 1999) et de l'*Exxon Valdez* (41 000 tonnes de pétrole brut; accident survenu en Alaska, en 1989). Bien qu'il n'ait pas connu de déversement de l'ampleur de celui de l'*Exxon Valdez*, le Canada a tout de même déjà fait l'expérience de déversements d'hydrocarbures provenant de navires, par exemple celui de l'*Arrow* (10 000 tonnes de combustible de soute; accident survenu en Nouvelle-Écosse, en 1970), du *Golden Robin* (400 tonnes de combustible de soute; accident survenu dans la Baie-des-Chaleurs, au Québec, en 1974) et du *Kurdistan* (8 000 tonnes de combustible de soute; accident survenu dans le détroit de Cabot, entre l'île du Cap-Breton et Terre-Neuve, en 1979).

1.3 Les déversements d'hydrocarbures provenant de navires peuvent avoir des répercussions immédiates ainsi que des répercussions à long terme sur :

- la vie marine (p. ex. les oiseaux de mer et les baleines) et les habitats (p. ex. les terres humides et les marais);
- les activités récréatives comme la navigation de plaisance, la natation et la pêche;
- les activités économiques comme le tourisme, la pêche commerciale et l'aquaculture;
- le bien-être des personnes, en provoquant par exemple de l'anxiété en raison de la perte de moyens de subsistance.

1.4 Au Canada, le transport maritime représente un secteur important de l'économie, et l'augmentation du trafic maritime peut se traduire par un accroissement des risques de déversements d'hydrocarbures susceptibles d'entraîner une dégradation du milieu marin. Entre 2007 et 2009, quelque 4 160 incidents de pollution, survenus d'un bout à l'autre du pays, ont été signalés à la Garde côtière canadienne; de ce nombre, environ 1 580 étaient des déversements d'hydrocarbures provenant de navires. Le Canada n'a pas subi de déversement de l'ampleur de celui de l'*Exxon Valdez*, mais la taille d'un déversement ne constitue pas le seul facteur dont il faut tenir compte pour déterminer son degré de gravité. L'endroit où se produit le déversement est également un facteur déterminant. Par exemple, les déversements de moindre envergure peuvent avoir de graves conséquences, surtout dans les zones fragiles du point de vue écologique.

1.5 Les régions océaniques canadiennes représentent plus de 7,1 millions de kilomètres carrés, ce qui correspond à près de 78 % de la masse terrestre du pays. Le littoral du Canada, qui couvre environ 244 000 kilomètres, est le plus long au monde. Ses eaux côtières sont très diversifiées du point de vue écologique et sont riches en ressources marines; elles renferment de nombreuses espèces de poissons, de mollusques et de crustacés, d'oiseaux et de mammifères marins qui contribuent au bien-être économique, social et environnemental des Canadiens. Les répercussions d'un déversement d'hydrocarbures par un navire dans certaines de ces eaux pourraient se révéler extrêmement graves. C'est le cas, par exemple, dans un environnement fragile comme l'Arctique, où des facteurs comme le froid extrême et les conditions de glace, combinés à l'isolement géographique, pourraient retarder de plusieurs années le rétablissement du milieu naturel à la suite d'un déversement d'hydrocarbures.

Conseil de l'Arctique — Le Conseil de l'Arctique est une tribune intergouvernementale de haut niveau qui a pour mandat de favoriser la collaboration, la coordination et l'interaction entre les États de la région arctique sur des questions d'intérêt commun, notamment le développement durable et la protection de l'environnement dans l'Arctique. Les États membres du Conseil sont le Canada, le Danemark (y compris le Groenland et les îles Féroé), la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les États-Unis d'Amérique.

1.6 En 2009, le **Conseil de l'Arctique** a publié une étude intitulée *Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique*. Dans cette étude, le Conseil soulignait que l'on ne s'attendait pas à ce que le passage du Nord-Ouest devienne une route transarctique viable avant 2020. Néanmoins, on prévoit que la navigation maritime régionale dans l'Arctique canadien (pour le ravitaillement des collectivités, l'exploitation des ressources naturelles et le tourisme) va s'intensifier. L'évaluation a fait ressortir l'insuffisance générale d'infrastructures maritimes dans l'Arctique, y compris le manque de données hydrographiques, océanographiques et météorologiques essentielles pour assurer la sécurité de la navigation. Le Conseil a aussi indiqué que, sauf dans quelques endroits, la capacité d'intervention d'urgence pour atténuer les effets de la pollution faisait défaut. De plus, il a souligné,

dans le cadre de cette étude, que les communications étaient très limitées et qu'il y avait peu de systèmes de surveillance ou de contrôle des mouvements de navires. Enfin, le Conseil a conclu que ces lacunes, auxquelles s'ajoutent l'immensité du territoire et la rigueur du climat, rendaient les interventions d'urgence beaucoup plus difficiles dans l'Arctique.

Substance nocive et potentiellement dangereuse — Selon le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, toute substance autre qu'un hydrocarbure qui, rejetée dans le milieu marin, est susceptible de poser des risques pour la santé humaine, de nuire aux ressources biologiques et à la vie marine, d'endommager les attraits ou de perturber toute autre utilisation légitime de la mer.

1.7 Déversements de produits chimiques — Certains produits chimiques, appelés **substances nocives et potentiellement dangereuses**, sont également transportés par navire dans les eaux canadiennes. Comme dans le cas des hydrocarbures, les déversements de ces substances en milieu marin peuvent avoir de graves répercussions, tant sur l'environnement que sur les collectivités côtières. Entre 2007 et 2009, quelque 30 incidents de pollution concernant des produits chimiques déversés par un navire ont été signalés à la Garde côtière canadienne. Même si les déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses sont beaucoup moins fréquents que les déversements d'hydrocarbures, selon Transports Canada, le volume de ces substances transportées en eaux canadiennes pose un risque d'incident. Vu que bon nombre des propriétés des substances nocives et potentiellement dangereuses diffèrent des propriétés des hydrocarbures, les plans d'intervention pour les déversements d'hydrocarbures sont inefficaces dans le cas de ces substances.

Rôles et responsabilités

1.8 Le Canada a un système de préparation et d'intervention d'urgence pour les navires en cas de pollution en milieu marin, qui comporte deux volets d'égale importance : le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada (réglementé par Transports Canada) et la capacité d'intervention opérationnelle du gouvernement du Canada, qui est assurée par la Garde côtière canadienne (fait partie de Pêches et Océans Canada).

1.9 Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada —

En 1989, pour répondre aux préoccupations croissantes du public à la suite du déversement causé par l'*Exxon Valdez*, le gouvernement fédéral a créé le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin. Suivant la publication, en 1990, du rapport du Comité (*Protégeons nos eaux. Rapport final*, aussi connu sous le nom de Rapport Brander-Smith), le Canada a instauré, en 1995, le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada.

1.10 Le Régime, qui traite des déversements d'hydrocarbures provenant de navires, a été élaboré en partenariat avec l'industrie. Il est fondé sur le principe que les pollueurs doivent payer pour les dommages causés par un déversement (principe du pollueur-payeur). L'industrie joue un rôle déterminant dans le Régime. Elle finance, au sud du 60^e parallèle de latitude Nord, quatre organismes d'intervention du secteur privé qui maintiennent la capacité requise pour intervenir en cas de déversement pouvant atteindre 10 000 tonnes. Il est possible d'accroître cette capacité par le transfert de ressources provenant de n'importe quel endroit au pays, selon les besoins (ce qu'on appelle une intervention en cascade). Transports Canada certifie les organismes d'intervention afin de garantir le maintien de la capacité de réaliser une intervention adaptée aux différentes catégories de déversements d'hydrocarbures provenant de navires (voir la pièce 1.1). Il existe actuellement environ 4 000 ententes entre des navires et l'un ou plusieurs des quatre organismes d'intervention certifiés au Canada. Il n'y a aucun organisme d'intervention certifié au nord du 60^e parallèle de latitude Nord (voir la pièce 1.2).

1.11 Transports Canada — Transports Canada est le principal organisme de réglementation du Régime. Le Ministère établit les lignes directrices et le cadre de réglementation en matière de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant d'un navire et il veille à ce qu'un niveau de préparation approprié soit maintenu pour lutter contre les déversements dans les eaux relevant de la compétence du Canada. Transports Canada certifie également les organismes d'intervention du secteur privé.

1.12 Indépendamment du Régime, Transports Canada doit également établir les lignes directrices et le cadre de réglementation visant les déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses provenant de navires, dans le milieu marin du Canada. Le Ministère est

Pièce 1.1 Exigences relatives au délai d'intervention des organismes d'intervention certifiés

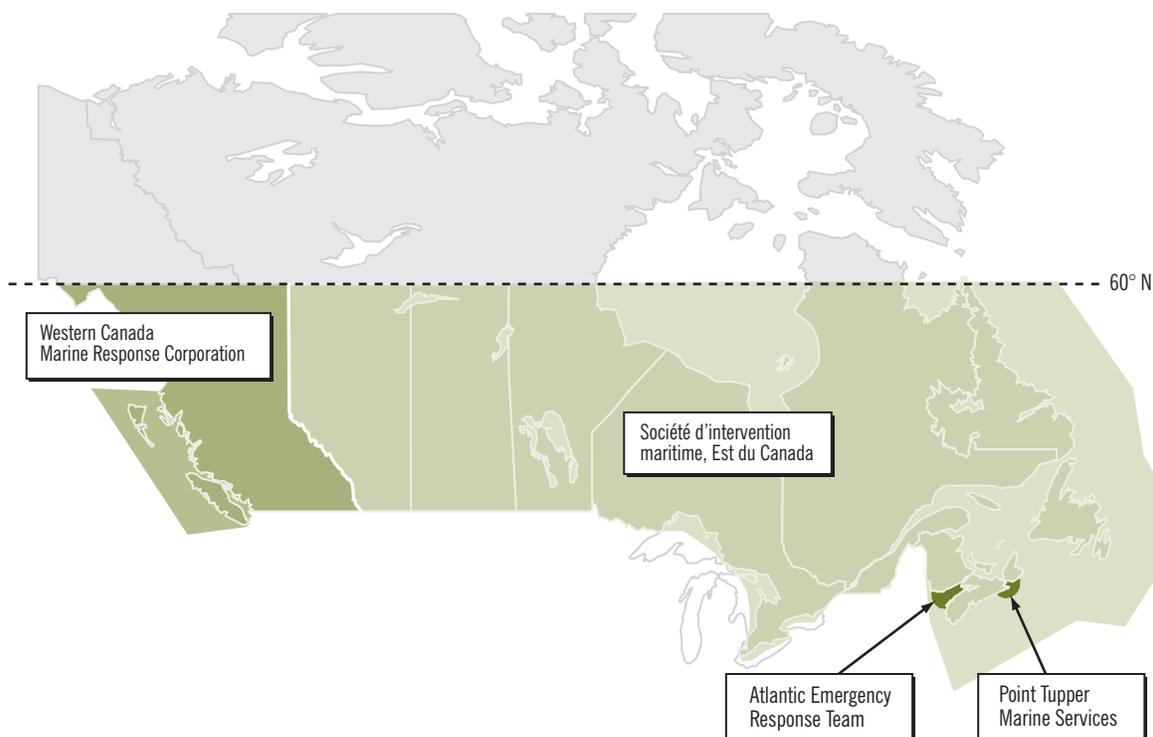
Quantité d'hydrocarbures	Exigences relatives au délai d'intervention
150 tonnes	6 heures (équipement déployé au site)
1 000 tonnes	12 heures (équipement déployé au site)
2 500 tonnes	18 heures (équipement arrivé au site)
10 000 tonnes	72 heures (équipement arrivé au site)

Source : Transports Canada, *Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin, Rapport au Parlement, 2004-2006*

également chargé de mener des activités liées à la prévention de la pollution, comme les inspections de navires canadiens et étrangers en eaux canadiennes afin de vérifier si les navires se conforment à la réglementation et aux normes environnementales. Ces activités comprennent l'inspection de tous les pétroliers étrangers au premier port d'escale, et tous les 12 mois par la suite, dans le cadre du programme canadien d'inspection des pétroliers, selon les recommandations du rapport Brander-Smith de 1990. En outre, le Ministère est le principal organisme responsable de la prise de décisions dans le cas des navires qui ont besoin d'aide et demandent un lieu de refuge (un lieu où diriger un navire en difficulté pour des raisons de sécurité et afin de réduire au maximum les répercussions néfastes sur l'environnement).

1.13 Garde côtière canadienne — La Garde côtière canadienne, qui relève de Pêches et Océans Canada, est le principal organisme fédéral chargé d'assurer une intervention adéquate lors de déversements provenant de navires au Canada. Le programme d'intervention environnementale de la Garde côtière a comme objectif de réduire le plus possible les répercussions des incidents de pollution marine,

Pièce 1.2 Zones desservies par les organismes d'intervention certifiés



Source : Adapté de *Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin, Rapport au Parlement, 2004-2006*, Transports Canada

y compris des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires, sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique. La Garde côtière remplit ce rôle :

- en qualité d'agent de surveillance fédéral, en surveillant les opérations d'intervention du pollueur lors de déversements (dans ce cas, ce dernier doit veiller à réduire le plus possible les dommages causés au milieu marin du Canada et intervenir directement ou avec le soutien d'un organisme d'intervention certifié); ou
- en qualité de commandant sur place, en gérant les interventions lors des déversements. Lorsque le pollueur est inconnu ou qu'il ne peut pas ou ne veut pas assumer toutes ou certaines de ses obligations en matière d'intervention, qu'il refuse de poursuivre la gestion des opérations d'intervention ou que son intervention est insatisfaisante de l'avis de la Garde côtière, cette dernière assure la gestion de l'incident. À cette fin, elle peut procéder elle-même au nettoyage, ou encore demander à un navire ou à toute personne de prendre les mesures qu'elle juge nécessaires pour réparer les dommages causés par la pollution, remédier à ces dommages, les réduire au maximum ou les prévenir.

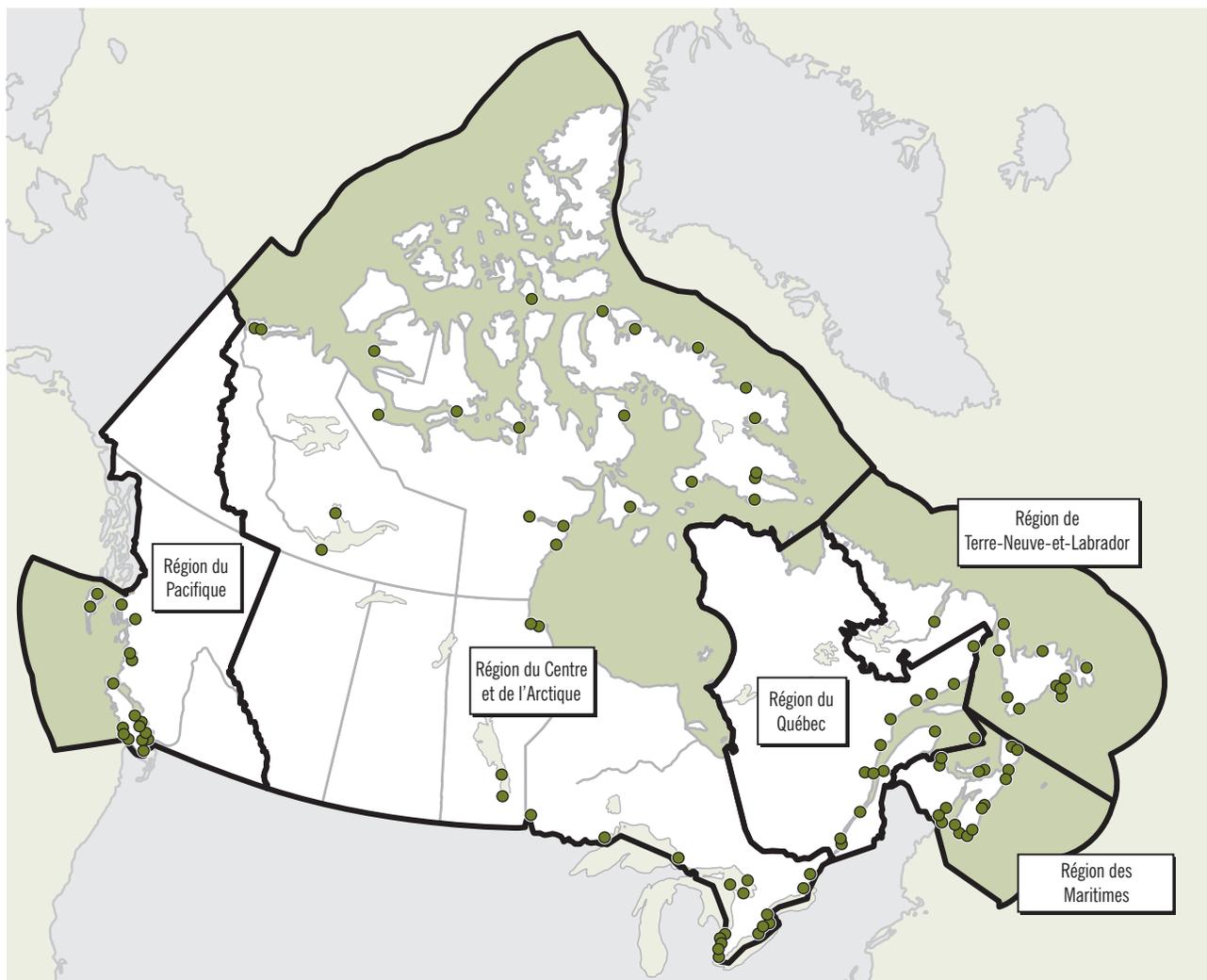
1.14 La Garde côtière peut également agir à titre d'organisme ressource. Ainsi, des organisations telles que les ministères provinciaux et les exploitants qui effectuent des forages en mer peuvent demander à la Garde côtière des conseils ou de l'équipement, lors de déversements d'hydrocarbures.

1.15 Pour bien jouer ses deux rôles de commandant sur place et d'organisme ressource, la Garde côtière canadienne administre des dépôts d'équipement dans divers endroits d'un bout à l'autre du pays (voir la pièce 1.3). Nous constatons que les coûts de préparation de la Garde côtière ne sont pas assumés directement par l'industrie, mais plutôt appuyés par le gouvernement du Canada, aux termes de la *Loi sur les océans* et de la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*. Toutefois, la Garde côtière peut recouvrer les coûts engagés pendant les activités d'intervention, et ce, auprès du propriétaire du navire responsable du déversement, de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (un fonds canadien) ou du Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

1.16 Environnement Canada — Environnement Canada est l'instance fédérale qui fournit des conseils d'ordre environnemental durant une intervention relative à un déversement d'hydrocarbures ou de produits

chimiques provenant d'un navire. Le Ministère est également chargé de former et de coordonner des équipes régionales d'intervention d'urgence composées de divers intervenants, dont des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales, de l'industrie et d'autres organisations présentes dans la région touchée, tels les groupes autochtones. Au cours d'un incident de pollution marine, Environnement Canada peut soutenir les intervenants en leur donnant des conseils spécialisés en matière d'environnement, directement ou par l'intermédiaire des équipes régionales d'intervention d'urgence, surtout en ce qui concerne les priorités environnementales, les ressources à risque et les mesures de nettoyage les plus appropriées.

Pièce 1.3 Emplacement des dépôts d'équipement de la Garde côtière canadienne



Source : Adapté de documents de la Garde côtière canadienne

Le Ministère peut également donner des conseils sur les manières d'atténuer l'impact sur l'environnement et sur la modélisation de la trajectoire de dispersion du déversement. Il fournit également des informations sur les prévisions et les avertissements se rapportant aux conditions météorologiques en mer, et sur l'emplacement des populations fauniques et des écosystèmes fragiles.

Gestion des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires

1.17 La gestion des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires peut être divisée selon les phases suivantes : prévention, détection, préparation et intervention. Chaque phase est décrite brièvement ci-dessous.

1.18 Prévention — La prévention de la pollution comprend toute activité visant l'élimination ou la réduction des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires, ce qui inclut l'adoption et l'application des lois et des règlements pertinents. Les règlements d'application de la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)* et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* prévoient des limites en ce qui a trait aux rejets de divers polluants marins et exigent que les navires canadiens et les navires étrangers se trouvant en eaux canadiennes répondent à des normes précises de construction, d'équipement et d'opération ainsi qu'en matière d'établissement de rapport afin de prévenir et de contrôler la pollution. De même, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1994)* interdit les rejets par des navires dans les eaux fréquentées par des oiseaux migrateurs, alors que la *Loi sur les pêches* interdit le rejet de substances nocives dans les eaux où vivent des poissons. Transports Canada et Environnement Canada doivent veiller à la prévention des déversements provenant de navires en prenant des mesures visant à promouvoir le respect des lois et à vérifier la conformité à ces lois, comme l'inspection des navires et la poursuite des contrevenants.

1.19 La prestation de services maritimes peut contribuer à améliorer la sécurité du transport maritime et à prévenir les accidents et les déversements subséquents attribuables à des navires. Ainsi, au sein de la Garde côtière canadienne, les Services de communications et de trafic maritimes diffusent de l'information, tels des bulletins météorologiques et des renseignements sur les glaces, et gèrent le trafic maritime, ce qui peut diminuer les risques d'accidents. Une autre mesure de prévention (appliquée depuis le 1^{er} janvier 2010) consiste à exiger que les pétroliers de plus de 5 000 tonnes de jauge brute soient

munis d'une double coque, conformément à la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* établie par l'Organisation maritime internationale. On estime que dans les cas d'échouement ou de collision, la conception à double coque prévient plus efficacement la pollution que celle à simple coque.

1.20 Détection — En dépit des efforts de prévention de la pollution, des déversements d'hydrocarbures provenant de navires peuvent se produire. À l'échelle internationale, la surveillance aérienne est une méthode largement utilisée et considérée comme très efficace pour détecter les déversements d'hydrocarbures. Transports Canada exécute le Programme national de surveillance aérienne pour détecter les déversements d'hydrocarbures en mer. Dans le cadre d'un partenariat avec le Service canadien des glaces d'Environnement Canada, Transports Canada a créé une équipe de reconnaissance aérienne maritime. Depuis 2006, une nouvelle technologie permet aux trois aéronefs de surveillance de Transports Canada de couvrir un secteur beaucoup plus vaste qu'auparavant, le jour ou la nuit, et dans des conditions météorologiques plus difficiles.

1.21 Préparation — Des plans de gestion des urgences basés sur une connaissance à jour des risques relatifs aux déversements provenant de navires, ainsi qu'une formation, des exercices et un équipement d'intervention appropriés constituent des aspects importants de la préparation aux interventions en cas de déversement d'hydrocarbures et de produits chimiques provenant de navires.

1.22 Intervention — Lorsqu'un déversement se produit, il importe d'intervenir adéquatement afin de réduire le plus possible les répercussions d'ordre environnemental et socio-économique. Les activités d'intervention peuvent comprendre le confinement et la récupération des polluants, le nettoyage des rives et le rétablissement des espèces fauniques. Ces activités peuvent nécessiter la participation des collectivités locales, des gouvernements provinciaux et de la communauté internationale. Toute intervention doit être réalisée en fonction de l'ampleur et de la nature de l'incident ainsi que de l'endroit où il s'est produit. Au besoin, lors d'un incident de pollution marine, y compris lors d'un déversement d'hydrocarbures provenant d'un navire, il est possible de faire venir de n'importe où au pays de l'équipement d'intervention environnementale appartenant à des organismes d'intervention certifiés et à la Garde côtière canadienne.

Objet de la vérification

1.23 La vérification a porté essentiellement sur les activités de préparation et d'intervention; nous n'avons pas examiné les activités de prévention ni de détection. Nous avons évalué si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada disposaient de plans, de systèmes ou de protocoles pour se préparer à des déversements d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant de navires et pour effectuer des interventions. Les trois organisations fédérales ont été choisies en raison de leurs rôles et de leurs responsabilités en ce qui concerne la préparation et les interventions se rapportant à ces types de déversements. La présente vérification n'a pas porté sur d'autres sources terrestres ou marines de pollution. Nous n'avons pas examiné les activités de préparation et d'intervention liées au forage en haute mer, aux administrations portuaires ni aux installations de manutention d'hydrocarbures.

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

Observations et recommandations

Préparation aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires

1.25 Bien que l'idéal serait de prévenir tout déversement d'hydrocarbures par les navires, le gouvernement fédéral doit se tenir prêt à agir au cas où cela se produirait. En vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, tous les ministres fédéraux doivent déterminer les risques qui sont propres à leur secteur de responsabilité ou qui y sont liés; élaborer des plans de gestion des urgences à l'égard de ces risques; mettre ces plans à jour, à l'essai et en œuvre; tenir des exercices et assurer la formation à l'égard de ces plans. Nous avons vérifié si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada répondaient aux exigences énoncées dans la *Loi sur la gestion des urgences*.

Certaines évaluations de risques doivent être mises à jour

1.26 Les évaluations des risques sont importantes. Elles permettent de déterminer où pourraient se produire le plus vraisemblablement les déversements d'hydrocarbures provenant de navires, la probabilité que se produisent des déversements d'ampleurs différentes et les répercussions possibles des déversements. Les évaluations des risques permettent d'obtenir des données fondamentales servant à planifier

des mesures appropriées de prévention, d'atténuation et de préparation. La réalisation d'évaluations des risques et la détermination des niveaux de tolérance aux risques sont également utiles pour la prise de décisions éclairées au sujet des niveaux de ressources requis pour intervenir dans l'éventualité d'un déversement (par exemple, l'équipement requis pour réaliser une intervention) et l'endroit où ces ressources devraient se trouver. Les évaluations des risques donnent aussi l'occasion de mobiliser les collectivités locales et de les informer des risques attribuables au transport d'hydrocarbures dans leur région.

1.27 Transports Canada et la Garde côtière canadienne ont effectué des évaluations des risques relatifs aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires. Deux d'entre elles ont été menées pour Transports Canada : une évaluation des risques de déversements d'hydrocarbures sur la côte sud de Terre-Neuve (2007) et une étude de l'évaluation des risques liés au transport d'hydrocarbures le long de la côte de la Colombie-Britannique (2002). La Garde côtière a également effectué une évaluation des risques en 2000 dans le cadre d'une analyse de la capacité d'intervention au Canada. En 2002, elle a aussi mis à jour son évaluation des probabilités de déversements d'hydrocarbures par des pétroliers. Divers facteurs ont été examinés lors de ces évaluations des risques, entre autres les profils et les tendances de la navigation, les types et les volumes d'hydrocarbures transportés et la probabilité de déversements. De plus, certains plans d'urgence régionaux de la Garde côtière tiennent compte des risques. À titre d'exemple de ce type de planification, mentionnons qu'une analyse des risques dans le Nord a été effectuée par la Région du Centre et de l'Arctique de la Garde côtière afin de savoir où il serait pertinent d'installer l'équipement d'intervention.

1.28 Transports Canada effectue aussi des évaluations des risques en suivant le Processus d'examen technique des terminaux maritimes et des sites de transbordement (Processus d'examen TERMPOL). Il s'agit d'un processus volontaire d'examen des risques et des facteurs d'atténuation pour les projets d'activités portuaires ayant trait au transport en vrac d'hydrocarbures, de produits chimiques ou de gaz liquéfié.

1.29 En 2009, le Conseil de l'Arctique a publié une étude intitulée *Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique*. L'évaluation comprenait une analyse des répercussions potentielles de la navigation maritime dans l'Arctique canadien. Transports Canada et la Garde côtière canadienne ont tous deux participé à l'évaluation.

1.30 Il est important de dresser une liste de référence à jour et cohérente des risques afin de planifier les urgences, de prendre des décisions en connaissance de cause concernant l'acquisition d'équipement d'intervention et d'évaluer si la capacité actuelle du régime d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures est adéquate. Nous avons constaté que, même si des évaluations des risques liés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires avaient été effectuées, les méthodes d'évaluation n'étaient pas uniformes ni systématiques. De plus, il n'y avait aucun processus officiel prévoyant une réévaluation continue des risques. Il s'ensuit que la connaissance des risques liés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires au Canada n'est ni complète ni à jour.

1.31 Les facteurs de risque qui peuvent influencer sur la probabilité et les répercussions des déversements d'hydrocarbures provenant de navires peuvent changer au fil du temps. Ces facteurs comprennent notamment l'application de mesures de prévention, les changements des profils de navigation maritime, les changements relatifs aux quantités et aux types d'hydrocarbures transportés, les tendances concernant les accidents de navigation et les déversements d'hydrocarbures ainsi que l'aménagement du littoral. Il est donc important de réévaluer les facteurs de risque de façon continue et de modifier les plans de gestion des urgences en conséquence.

1.32 Recommandation — En mettant à profit les évaluations des risques réalisées à ce jour, Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient procéder à une évaluation des risques associés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires en bordure des trois côtes canadiennes. L'évaluation des risques devrait être réalisée de concert avec Environnement Canada et l'industrie du transport maritime. Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient instaurer des processus prévoyant l'examen continu des risques et la mise à jour des évaluations des risques au besoin. La Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que l'évaluation des risques tienne compte de ses trois rôles (agent de surveillance fédéral, commandant sur place et organisme ressource).

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et appuiera Transports Canada et la Garde côtière canadienne en leur fournissant des connaissances scientifiques.

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne travaillera avec Transports Canada à l'établissement d'un cadre de travail pour faciliter la

réalisation d'une évaluation des risques liés aux déversements de pétrole provenant de navires sur les trois côtes du Canada.

Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée.

Transports Canada a entrepris des consultations avec la Garde côtière canadienne et Environnement Canada en vue d'examiner le régime national d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures du Canada. Le Ministère s'inspirera des évaluations des risques des régimes de préparation et d'intervention en cas de déversements causés par des navires dans toutes les eaux canadiennes, y compris les trois côtes. L'établissement de la portée de ces évaluations des risques débutera cette année et se terminera d'ici la fin de 2011-2012.

Les plans de gestion des urgences ne sont pas tous à jour

1.33 Les déversements d'hydrocarbures provenant de navires vont sans doute continuer de se produire et d'avoir des effets défavorables sur l'environnement et les économies locales. Les plans d'urgence sont importants pour les instances décisionnelles, car ils peuvent les aider à diriger les interventions, à établir les procédures d'intervention et à définir les besoins en matière d'équipement, de formation et d'exercices. Des plans à jour favorisent la réalisation d'interventions coordonnées ayant pour objet d'atténuer et de réduire au maximum les répercussions des déversements d'hydrocarbures. La *Loi sur la gestion des urgences* exige que tous les ministres fédéraux établissent des plans de gestion des urgences dans leurs secteurs de responsabilité respectifs. Nous avons constaté que les plans de gestion des urgences de la Garde côtière canadienne (1998) et d'Environnement Canada (1999) n'étaient pas à jour.

1.34 En juin 2010, Transports Canada a publié un plan et une politique de préparation et d'intervention en application du Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada. Nous avons constaté que le plan de Transports Canada énonçait les rôles et les responsabilités de toutes les parties dans l'éventualité d'un incident maritime, notamment Transports Canada, la Garde côtière canadienne, Environnement Canada, les organismes d'intervention certifiés du secteur privé, les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures. Le plan vise à établir la capacité nationale de préparation selon le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada. Cependant, il ne contient pas d'information sur l'état et les niveaux de préparation attendus par rapport aux risques, ni sur les mécanismes permettant d'assurer une intervention adéquate. Le plan ne remplit donc pas son propre objectif, qui consiste à établir la capacité nationale de préparation du Canada.

1.35 Le plan de gestion des urgences de la Garde côtière canadienne (appelé *Plan d'urgence en cas de déversements en milieu marin*) remonte à 1998. Depuis sa publication, d'importants changements de nature législative et administrative sont survenus, mais le plan n'en tient pas compte. Ainsi, en décembre 2003, les responsabilités énoncées dans plusieurs articles de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001), dont certaines responsabilités en matière de politiques et toutes les responsabilités relatives à la réglementation touchant la prévention de la pollution, ont été transférées de Pêches et Océans Canada à Transports Canada. D'autres changements sont également survenus, notamment des modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* en 2001 et la promulgation de la *Loi sur la gestion des urgences* en 2007.

Incident majeur — Selon la Garde côtière canadienne, un incident de pollution du milieu marin causé par un navire, qui, en raison de son ampleur, de sa complexité ou des substances polluantes en cause, peut avoir des répercussions importantes sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique ainsi que des répercussions sociales et peut exiger une coordination exceptionnelle des ressources et des efforts d'intervention.

1.36 Dans son plan, la Garde côtière définit la portée et le cadre de ses activités d'intervention en cas d'incident de pollution du milieu marin. Ce plan ne contient toutefois pas de modèle d'intervention à jour ni de procédures connexes qui pourraient servir à gérer l'intervention de la Garde côtière en cas d'**incident majeur**. Il ne fait pas mention non plus de Sécurité publique Canada, qui pourrait jouer un rôle de coordination important advenant un incident grave.

1.37 Les divers bureaux régionaux de la Garde côtière ont également dressé des plans de gestion des urgences. Récemment, certains de ces plans ont été mis à jour (Québec en 2009, Centre et Arctique en 2008); cependant, les autres plans datent de 2004 ou d'avant (Terre-Neuve-et-Labrador en 2004, Maritimes en 2004, et Pacifique en 2001). Ces plans sont basés sur le plan de la Garde côtière canadienne de 1998, mais étant donné qu'ils ont été mis à jour à des moments différents, il n'y a pas d'uniformité entre les régions.

1.38 Compte tenu du rôle de la Garde côtière canadienne en tant que principal intervenant en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires, le fait qu'elle ne dispose pas d'un plan national à jour pour la gestion des urgences ni d'un modèle d'intervention en cas d'incident majeur pose un risque quant à sa capacité de coordonner et de superviser efficacement une intervention subséquente à un incident majeur. La Garde côtière canadienne reconnaît que son plan doit être mis à jour et elle travaille à l'élaboration d'une stratégie nationale d'intervention environnementale, qui devrait être instaurée d'ici mars 2011. La mise en œuvre de la stratégie sera suivie de l'élaboration d'une politique et d'un plan d'intervention d'envergure nationale qui orienteront les activités de la Garde côtière canadienne, y compris celles liées à un incident majeur.

1.39 La principale responsabilité d'Environnement Canada en matière d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant d'un navire consiste à appuyer la Garde côtière canadienne en lui communiquant les conseils reçus des équipes régionales d'intervention d'urgence et en lui fournissant des avis d'expert sur les risques potentiels, sur les zones sensibles du point de vue écologique ainsi que sur les principales ressources physiques, biologiques et culturelles. Le plan d'intervention en cas d'urgences environnementales du Ministère a été publié en 1999 et n'a pas été mis à jour depuis. Les plans régionaux d'intervention d'urgence du Ministère ainsi que les plans des équipes régionales d'intervention d'urgence varient selon les régions quant à leur présentation, à leur contenu et à la date de la dernière mise à jour.

1.40 Les plans de gestion des urgences sont des documents évolutifs et, à ce titre, ils doivent être examinés et mis à jour régulièrement afin de tenir compte des changements apportés aux politiques et aux lois ainsi que des changements d'ordre organisationnel et technologique. Les plans doivent également refléter l'expérience acquise et les leçons tirées à la suite des interventions réalisées et des exercices menés. Nous constatons que, pour conserver leur certification, les organismes d'intervention sont tenus d'informer le ministre des Transports de toutes les modifications importantes de leurs plans de gestion des urgences, et ce, dès qu'elles sont apportées et, au moins annuellement, de mettre leurs plans d'intervention à jour.

1.41 Recommandation — La Garde côtière canadienne et Environnement Canada devraient mettre à jour leurs plans nationaux de gestion des urgences ainsi que réviser et mettre à jour, au besoin, leurs plans régionaux de gestion des urgences.

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada révisera ces plans à la suite de l'élaboration de son Plan Stratégique de Gestion des Urgences (PSGU). Le PSGU fournira un cadre général pour la révision et la mise à jour de tous les plans d'urgence du Ministère, y compris le plan national et les plans régionaux pour la gestion des urgences environnementales.

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne élabore actuellement sa Stratégie nationale d'intervention environnementale. Cette stratégie sera complétée par l'élaboration d'une politique d'intervention nationale et de plans connexes pour orienter les efforts de la Garde Côtière, y compris ceux liés aux incidents majeurs. Celle-ci établira un processus d'examen périodique afin d'assurer l'exactitude et la pertinence de ses plans national et régionaux de gestion des urgences.

1.42 Recommandation — Pour obtenir l'assurance que les plans de gestion des urgences restent à jour, Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada devraient établir des mécanismes visant l'examen régulier de leurs plans nationaux et régionaux et leur mise à jour, au besoin (par exemple, lorsqu'il y a des changements en ce qui touche les risques, la législation, les rôles et les responsabilités ou encore les leçons tirées des exercices ou des incidents graves).

Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Dans le cadre de la mise au point du Plan Stratégique de Gestion des Urgences (PSGU), Environnement Canada inclura une section portant sur le processus de révision et de mise à jour de ce dernier et des documents auxquels il fait référence (plans de gestion des urgences et plans de la continuité des activités, entre autres).

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne établira un processus d'examen périodique afin d'assurer l'exactitude et la pertinence de ses plans national et régionaux de gestion des urgences.

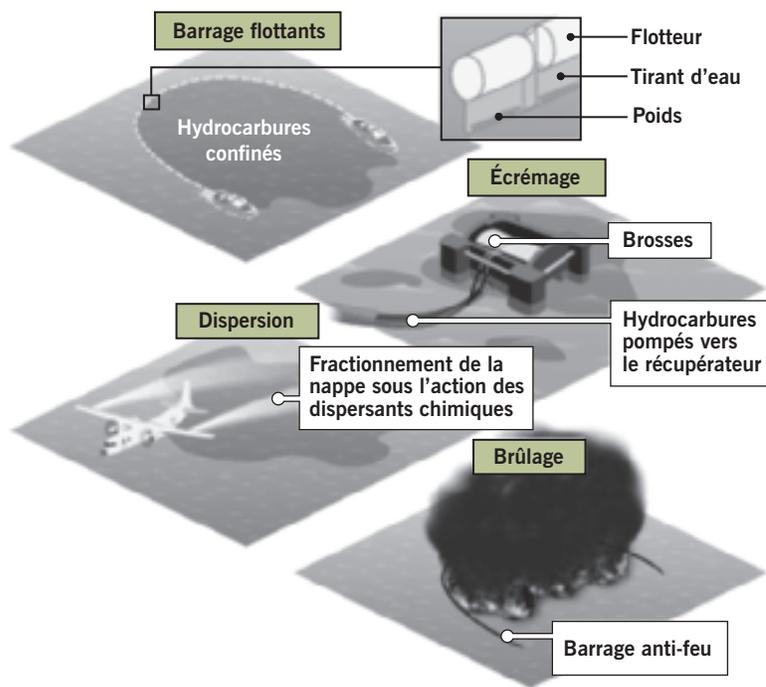
Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée. Transports Canada reconnaît la nécessité de posséder des plans de gestion des urgences à jour. À cette fin, il a mis à jour en 2010 son plan national de préparation en matière de prévention et d'intervention environnementale. Transports Canada tirera profit de ses pratiques actuelles en examinant et en mettant à jour ce plan chaque année.

La Garde côtière canadienne n'a pas adopté d'approche nationale pour la formation de son personnel, la mise à l'essai de ses plans et l'entretien de son équipement

1.43 La *Loi sur la gestion des urgences* exige que les ministres fédéraux assurent la formation de leur personnel et veillent à la tenue d'exercices pour mettre à l'essai leurs plans de gestion des urgences. La formation et les exercices sont importants pour maintenir et vérifier l'état de préparation en vue de la réalisation d'interventions faisant suite à des déversements d'hydrocarbures provenant de navires. Notre examen a porté essentiellement sur la Garde côtière canadienne, compte tenu du rôle de cette organisation en tant que principal intervenant du gouvernement fédéral. Des facteurs tels que les risques pour la santé et la sécurité auxquels sont confrontés les intervenants lorsqu'ils doivent exécuter une intervention après un déversement d'hydrocarbures, les diverses techniques qui peuvent être appliquées pour le nettoyage (voir la pièce 1.4) et les divers types d'équipement qui peuvent être utilisés (barrages flottants, écrémeurs, matériaux absorbants, agents de traitement pour dégrader le pétrole) montrent l'importance d'une formation et d'exercices réguliers.

1.44 Formation et exercices — La Garde côtière canadienne s'est engagée à assurer la formation des membres de son personnel affectés aux déversements d'hydrocarbures par des navires, de manière à ce qu'ils puissent exécuter leurs tâches conformément à un système national uniformisé de gestion des urgences. Nous avons constaté que le personnel de la Garde côtière canadienne recevait de la formation. Cependant, la Garde côtière ne possède pas de plan national de formation, et seulement deux ébauches de profils de compétence ont été établis (pour l'agent de surveillance fédéral et le commandant sur place). Le plan national de formation et les profils de compétence pour tous les postes associés aux interventions environnementales constituent des éléments importants lorsqu'il s'agit de définir les exigences de base de la formation à donner dans toutes les régions et d'assurer l'exécution d'un programme de formation uniforme à l'échelle nationale. L'absence de plan et de profils nationaux fait en sorte que la formation est offerte de façon ponctuelle dans les régions. Même s'il importe que la formation soit adaptée aux besoins des diverses régions, il est également important que les employés de toutes les régions suivent la même formation de base afin d'assurer l'uniformité des interventions en cas de déversement majeur exigeant la participation de plusieurs régions.

Pièce 1.4 Les intervenants doivent connaître les nombreuses techniques qui peuvent être utilisées pour confiner les déversements d'hydrocarbures



Source : Adapté de documents de BBC News

1.45 À la suite d'une vérification interne récente (2010) du programme d'intervention environnementale, la Garde côtière canadienne s'est engagée à prendre plusieurs mesures en vue de s'assurer que ses employés reçoivent la formation requise et que le contenu des cours demeure pertinent. Ces engagements sont notamment les suivants : établir des profils de compétence pour toutes les fonctions et tous les postes associés aux interventions environnementales qui seraient requis pour mener une intervention en cas d'incident de pollution majeur; élaborer un plan national de formation décrivant les besoins en formation; et établir un processus de surveillance de la mise en œuvre de ce plan. La date prévue d'achèvement de ces mesures est le 31 mars 2012.

1.46 La tenue d'exercices pour l'intervention à la suite des déversements d'hydrocarbures provenant de navires permet aux fonctionnaires et aux autres intervenants, tels les organismes d'intervention certifiés du secteur privé, de vérifier l'efficacité de leurs plans d'intervention. Les exercices sont considérés comme un élément essentiel de la planification courante des opérations d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires; ils permettent de déterminer les lacunes des interventions, les améliorations à apporter et les leçons à tirer. Ils favorisent aussi l'amélioration continue et aident les organismes à maintenir leur état de préparation pour intervenir en cas de déversement. Au début des années 1990, la Garde côtière canadienne a élaboré un programme national d'exercices qui précisait les principes, les lignes directrices et les outils de planification à utiliser afin d'exécuter les exercices pour l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures. Nous avons constaté que le programme n'avait pas été mis à jour depuis son instauration.

Exercice de simulation sur papier —
Un exercice de simulation effectué avec des documents dans le but de mettre à l'essai les capacités d'intervention des organisations.

1.47 En mars 2010, la Garde côtière canadienne a effectué un **exercice de simulation sur papier** destiné à mettre à l'essai sa capacité d'intervenir lors d'un déversement majeur d'hydrocarbures d'envergure nationale. Cet exercice faisait appel au personnel de l'administration centrale et à des membres sélectionnés du personnel régional. Des leçons importantes ont été tirées de l'exercice; on s'est rendu compte, entre autres, que l'organisme n'avait pas de modèle d'intervention ni de procédures connexes à appliquer en réponse à un déversement majeur d'hydrocarbures.

1.48 La Garde côtière canadienne mène également des exercices en région, qui vont de simulations sur papier à des exercices sur le terrain et qui mettent diverses organisations à contribution. Ainsi, elle participe de façon ponctuelle aux exercices des organismes d'intervention certifiés, ainsi qu'à des exercices de nature plus officielle organisés conjointement

avec la garde côtière américaine. Toutefois, mis à part l'exercice de simulation sur papier de mars 2010, nous n'avons trouvé aucune indication que des exercices interrégionaux avaient lieu. De tels exercices sont utiles pour mettre à l'essai les procédures nécessaires au transfert de ressources d'une région à une autre ou les procédures dans les zones où un déversement peut toucher plus d'une région (par exemple le golfe du Saint-Laurent, où trois administrations régionales de la Garde côtière canadienne interviennent).

1.49 Même si la Garde côtière canadienne effectue des exercices régionaux d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires et participe à de tels exercices, son administration centrale ne dispose d'aucun processus de surveillance des exercices et ne peut garantir que les administrations régionales adhèrent à son programme national d'exercices et l'appliquent. Nous avons de plus constaté un manque d'uniformité dans l'exécution et la fréquence des exercices auxquels prend part la Garde côtière canadienne, de même que dans la documentation connexe, qui va de notes consignées par des participants à des rapports d'évaluation officiels des exercices. Une base de données mise en place dans le but de saisir et de faire connaître les leçons tirées des exercices et les recommandations qui en découlent a cessé d'être maintenue et utilisée; par conséquent, la documentation des exercices et la diffusion des leçons tirées ne sont pas uniformes ni systématiques.

1.50 Recommandation — La Garde côtière canadienne devrait mettre à jour son programme d'exercices d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires, en prêtant attention notamment au type et à la fréquence des exercices (y compris les exercices interrégionaux), aux organismes qui devraient participer ainsi qu'aux exigences de documentation. Elle devrait également élaborer des procédures pour s'assurer que les recommandations et les leçons tirées de ces exercices sont communiquées aux régions et mises en pratique.

Réponse de la Garde côtière canadienne — **Recommandation acceptée.** La Garde côtière canadienne examine actuellement son programme d'exercices d'intervention, y compris les exercices d'intervention en cas de déversement de pétrole provenant de navires, et elle élaborera un plan d'exercice révisé.

1.51 Gestion de l'équipement d'intervention — Une approche uniforme pour la gestion de l'équipement d'intervention pourrait aider la Garde côtière canadienne à répondre à des questions importantes relativement à la gestion de ses biens : L'équipement fonctionne-t-il bien? Quelle proportion de l'équipement a dépassé sa durée de vie

utile et risque de tomber en panne? Quand faut-il remplacer l'équipement? Existe-t-il des solutions de rechange rentables au remplacement de l'équipement vieillissant?

1.52 Pour gérer le cycle de vie de son équipement d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures, la Garde côtière canadienne s'appuie sur un système appelé en anglais *Integrated Response Capacity Management System*. Toutefois, ce système n'est pas utilisé uniformément dans toutes les régions et n'a pas été mis à jour depuis la fin des années 1990. Il s'ensuit que la gestion du cycle de vie de l'équipement de la Garde côtière canadienne n'est pas uniforme et qu'il est difficile d'obtenir de l'information fiable et actualisée à cet égard. La Garde côtière reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion de son équipement et elle s'est engagée à mettre en œuvre une méthode de gestion du cycle de vie uniforme à l'échelle nationale, à évaluer l'équipement actuel afin de déterminer s'il répond aux besoins et à concevoir un plan d'investissement intégré.

1.53 La Garde côtière canadienne craint que l'âge et la condition de son équipement d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures ne compromettent sa capacité de préparation et d'intervention. Par exemple, certains équipements risquent de ne plus être pleinement fonctionnels et de ne pas permettre l'utilisation de nouvelles techniques de nettoyage pouvant s'avérer plus efficaces.

1.54 Au cours de nos entrevues avec le personnel et de notre examen de la documentation, des employés de la Garde côtière canadienne ont exprimé des inquiétudes au sujet des investissements dans l'équipement d'intervention de l'organisme. Par exemple, les investissements dans l'équipement sont faits de façon ponctuelle dans les régions et selon la disponibilité des fonds, plutôt que selon une stratégie d'investissement coordonnée et fondée sur les risques.

1.55 Nous avons observé qu'en 2007, la Garde côtière canadienne avait reçu, par le truchement des Initiatives pour améliorer la santé des océans du gouvernement du Canada, 2,3 millions de dollars pour l'achat d'équipement d'intervention devant servir à différents endroits du Nord canadien en cas de déversement d'hydrocarbures. Ce financement ne comprend pas les coûts d'opération et d'entretien. La Garde côtière canadienne a aussi bénéficié de 5 millions de dollars en vertu du Plan d'action économique du Canada. Ces fonds, auxquels s'ajoutent 5 millions de dollars provenant de la Garde côtière, sont réservés au remplacement de 30 barges d'intervention pouvant servir dans toutes les régions. La livraison de ces barges devrait être effectuée d'ici le 31 mars 2011.

1.56 En 2000, la Garde côtière canadienne a évalué la capacité d'intervention du Canada en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires. Cette évaluation a révélé des lacunes et un chevauchement des mesures d'intervention, mais aucune autre évaluation n'a été réalisée depuis. La Garde côtière s'inquiète de l'état actuel de son matériel; cependant, étant donné le manque d'information à jour sur les risques et l'absence d'analyse récente de la capacité d'intervention, elle ne peut pas déterminer la quantité d'équipement d'intervention qu'elle devrait posséder. Elle ne peut pas non plus établir si la capacité d'intervention actuelle du Canada aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires est suffisante pour faire face aux risques.

1.57 Recommandation — La Garde côtière canadienne devrait évaluer, en tenant compte de la capacité du secteur privé, sa capacité d'intervention en fonction des risques liés au déversement d'hydrocarbures provenant de navires. Elle devrait utiliser cette information pour prendre, plus tard, des décisions éclairées en matière d'investissements.

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. Les évaluations des risques qui sont abordées dans la recommandation 1.32 contribueront certainement à l'évaluation que mènera la Garde côtière canadienne de sa capacité d'intervention dans les régions Atlantique, Pacifique et Arctique, en tenant compte de la capacité d'intervention existante du secteur privé. Par conséquent, les évaluations de la capacité d'intervention de la Garde côtière seront fondées sur les évaluations des risques liés aux déversements de pétrole provenant de navires pour les régions Atlantique, Pacifique et Arctique.

Il n'y a aucun processus permettant de vérifier l'état de préparation de la Garde côtière canadienne

1.58 Comme nous l'indiquons au paragraphe 1.8, le Canada dispose d'un système de préparation et d'intervention en cas de déversement en milieu marin qui comporte deux volets d'égale importance : le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada (qui fait intervenir les organismes d'intervention certifiés du secteur privé réglementés par Transports Canada) et la capacité d'intervention opérationnelle du gouvernement du Canada, qui est assurée par la Garde côtière canadienne.

1.59 Transports Canada veille à ce que les organismes d'intervention certifiés maintiennent la capacité requise pour intervenir lors de déversements d'hydrocarbures par des navires pouvant atteindre

10 000 tonnes. Transports Canada doit notamment examiner les organismes d'intervention tous les trois ans pour attester qu'ils satisfont aux critères établis par la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)* et aux règlements qui les régissent. Pour ce faire, le Ministère doit s'assurer que les organismes sont munis de plans d'intervention à jour qui décrivent en détail les procédures (y compris la formation et les exercices), l'équipement et les ressources qu'ils ont mis en place pour intervenir lors de déversements d'hydrocarbures par des navires.

1.60 Il n'y a pas de procédures ni de critères semblables pour assurer l'état de préparation de l'organisme fédéral du système canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement de polluants en milieu marin, c'est-à-dire l'état de préparation de la Garde côtière canadienne. Nous croyons que de telles procédures devraient être appliquées afin de garantir que le volet fédéral du système d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures est prêt à intervenir efficacement, lorsque cela s'avère nécessaire.

1.61 Recommandation — Afin d'assurer l'état de préparation de la capacité d'intervention opérationnelle du gouvernement du Canada, la Garde côtière canadienne, avec la collaboration de Transports Canada, devrait vérifier périodiquement si elle est en mesure d'intervenir lors de déversements d'hydrocarbures provenant de navires (d'après des procédures et des critères prédéterminés).

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne établira un processus d'examen périodique afin de vérifier son état de préparation aux déversements de pétrole provenant de navires. Les évaluations des risques abordées dans la recommandation 1.32 et les évaluations de la capacité d'intervention relevées dans la recommandation 1.57 contribueront certainement à la vérification que mènera la Garde côtière canadienne sur son état de préparation aux déversements de pétrole provenant de navires dans les régions Atlantique, Pacifique et Arctique.

Intervention lors de déversements provenant de navires

1.62 Lorsque survient un déversement provenant d'un navire, il importe d'intervenir comme il convient afin de réduire les impacts environnementaux. La surveillance et l'évaluation des activités d'intervention sont importantes, car elles permettent de veiller à ce que les interventions soient appropriées et efficaces. Les politiques du Conseil du Trésor sur la gestion fondée sur les résultats énoncent, à l'intention des ministères et organismes fédéraux, les exigences qui se

rattachent à la surveillance et à l'utilisation de l'information sur le rendement pour appuyer les décisions concernant la gestion des programmes.

Les interventions lors de déversements provenant de navires sont mal documentées

1.63 Entre 2007 et 2009, quelque 4 160 incidents de pollution, comportant des déversements d'hydrocarbures, de produits chimiques ou d'autres polluants dans les eaux canadiennes, ont été signalés à la Garde côtière canadienne. De ce nombre, environ 2 000 étaient des déversements provenant de navires. Ces déversements mettaient en cause divers types de bateaux, allant de bateaux de plaisance et de bateaux de pêche à des barges, en passant par des vraquiers et des pétroliers. Les autres déversements provenaient de sources terrestres (environ 245), d'installations de manutention d'hydrocarbures (environ 30), de sources mystérieuses non identifiées (environ 1 630) et d'autres sources (environ 255). Les incidents de pollution sont signalés à la Garde côtière canadienne par différentes sources, dont le public. Il arrive parfois que ces incidents ne soient pas causés par un déversement. En effet, après enquête, ce que l'on pensait être un incident de pollution peut être en fait attribuable à une cause très différente (p. ex. pollen, algues). Selon la Garde côtière canadienne, plus de 75 % des incidents signalés sont survenus dans le milieu marin du Canada.

1.64 **Système de déclaration des incidents de pollution marine** — En qualité d'agent de surveillance fédéral ou de commandant sur place, la Garde côtière canadienne surveille les déversements d'hydrocarbures provenant de navires ou intervient lorsque de tels déversements se produisent, afin de veiller à ce qu'une intervention appropriée ait lieu. En 2001, la Garde côtière canadienne a introduit le Système de déclaration des incidents de pollution marine pour consigner ces incidents et les mesures d'intervention subséquentes et en faire le suivi. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 31 dossiers contenus dans le Système (de janvier 2007 à décembre 2009) afin de déterminer comment la Garde côtière s'y prenait pour surveiller et évaluer les mesures d'intervention prises à la suite d'un déversement provenant d'un navire. Nous avons prélevé un échantillon d'incidents impliquant des navires et des sources mystérieuses ayant nécessité la mobilisation de ressources.

1.65 Nous avons constaté que, pour ces déversements, les interventions de la Garde côtière canadienne étaient peu documentées et que l'information consignée dans le Système de déclaration des incidents de pollution marine était incomplète et de qualité douteuse. Ainsi, les rapports contenus dans le Système n'indiquent pas

clairement le niveau des efforts déployés par la Garde côtière canadienne ni les résultats de ces efforts, comme la quantité approximative d'hydrocarbures récupérés et les impacts environnementaux découlant des déversements. Nous avons aussi observé des écarts importants d'une année à l'autre dans les estimations faites du volume déversé. On nous a informés que ces anomalies pouvaient être attribuables à des incidents particuliers ou à des erreurs de saisie des données. Il reste qu'il n'existe pas de programme d'assurance de la qualité pour le Système de déclaration des incidents de pollution marine. Or, un tel programme aurait pu permettre de détecter ces erreurs.

1.66 Le fait de réaliser des évaluations après les incidents, le cas échéant, est utile pour rendre compte de la façon dont les activités d'intervention sont menées, déterminer les problèmes qui sont survenus, tirer des leçons et formuler des recommandations visant une amélioration. Aucun des 31 dossiers de notre échantillon ne contenait d'évaluation postérieure à l'incident.

1.67 Environnement Canada est l'autorité fédérale chargée de donner des conseils en matière d'environnement lors d'un déversement d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant d'un navire. Pour les dossiers que nous avons examinés, le Ministère a été consulté dans plus de la moitié des incidents et à chaque fois, il a donné des conseils. Nous avons constaté qu'Environnement Canada avait fourni, sur demande, des conseils directement à la Garde côtière canadienne ou par l'intermédiaire de l'équipe régionale d'intervention d'urgence. Ces conseils portaient entre autres sur les caractéristiques du littoral; les zones sensibles, comme les habitats, les espèces et les infrastructures situées à proximité du déversement qui pourraient être touchées; et les trajectoires de dispersion du déversement.

1.68 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de dépôt central où était conservée toute l'information pertinente sur un incident, y compris l'information sur les dommages environnementaux ou socioéconomiques. Ainsi, l'information sur les impacts environnementaux était souvent consignée en dossier par Environnement Canada, mais elle se trouvait rarement dans les dossiers de la Garde côtière canadienne.

1.69 Les objectifs de la Garde côtière canadienne en matière d'intervention environnementale consistent à réduire les répercussions sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique des incidents de pollution marine, dont les déversements d'hydrocarbures provenant de navires. Sans une documentation complète et fiable sur les interventions

subséquentes aux déversements provenant de navires, la Garde côtière canadienne ne peut établir dans quelle mesure elle atteint ses objectifs. Les limites associées au Système de déclaration des incidents de pollution marine empêchent également la Garde côtière canadienne de produire une analyse fiable des tendances en ce qui concerne les déversements provenant de navires. Or une telle analyse est importante pour l'évaluation des risques ainsi que pour l'évaluation du caractère adéquat de l'équipement et de la capacité.

1.70 Recommandation — La Garde côtière canadienne devrait instaurer un programme d'assurance de la qualité pour son Système de déclaration des incidents de pollution marine. Elle devrait également établir des procédures afin de s'assurer que les résultats des interventions en réponse aux déversements sont consignés de façon uniforme. La quantité de documentation sur les interventions devrait être proportionnelle à l'importance de l'incident, et les documents devraient donner des indications sur les contributions des autres parties, le cas échéant.

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne entreprendra un examen visant à relever les caractéristiques et les paramètres que doit posséder un programme d'assurance de la qualité pour ses systèmes de rapport sur les incidents de pollution marine. La Garde côtière renforcera ses procédures de façon à ce que les résultats des interventions en cas de déversement soient documentés de manière uniforme.

1.71 Système d'intervention utilisé lors d'un incident — L'utilisation d'un système commun pour les urgences contribue à l'établissement de procédures uniformes en matière d'opérations et d'intervention et réduit les risques de mauvaise communication durant les interventions. L'utilisation non uniforme des systèmes d'intervention pourrait présenter des problèmes dans le cas d'un déversement majeur provenant d'un navire, qui nécessiterait la mobilisation des ressources communes à plusieurs régions. La Garde côtière canadienne, les organismes d'intervention certifiés et d'autres entités fédérales du Canada et des États-Unis ont recours à des systèmes d'intervention fondés sur le Système de commandement en cas d'incident. Ce système a été conçu aux États-Unis au cours des années 1970.

1.72 Le système de la Garde côtière canadienne est connu sous le nom de Système de gestion des interventions. Certains intervenants ont soulevé des préoccupations selon lesquelles le système pourrait nuire à la coordination de l'intervention dans le cas d'un déversement majeur qui nécessiterait la participation de plusieurs parties.

1.73 Recommandation — La Garde côtière canadienne devrait examiner les différences entre le Système de gestion des interventions et le Système de commandement en cas d'incident, déterminer si ces différences pourraient avoir des conséquences sur l'intervention conjointe de plusieurs parties lors d'un déversement majeur et régler les différences importantes, s'il y en a.

Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne tentera de relever les différences entre le Système de gestion des interventions et le Système de commandement en cas d'incident, entre autres en déterminant si ces différences pourraient avoir une incidence sur une intervention multipartite en cas de déversement important.

Préparation aux déversements de produits chimiques provenant de navires

1.74 Les substances nocives et potentiellement dangereuses sont habituellement classées dans la catégorie des marchandises dangereuses, laquelle englobe les substances ayant des propriétés dangereuses. Ces substances sont transportées en vrac et dans des conteneurs à bord de navires ainsi que par train et par camion. Les modes de transport multiples, la grande variété et le très grand nombre de ces substances représentent des défis stratégiques de taille lorsqu'il s'agit de concevoir un régime d'intervention. C'est la raison pour laquelle on a créé, au pays comme à l'étranger, deux régimes d'intervention – l'un pour les hydrocarbures et l'autre pour les substances nocives et potentiellement dangereuses – en vertu de la *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures* de l'Organisation maritime internationale.

Il n'y a aucun régime national pour les déversements de produits chimiques provenant de navires

1.75 Un régime d'intervention d'urgence pour les substances nocives et potentiellement dangereuses ainsi que pour les hydrocarbures a été recommandé dans le rapport Brander-Smith, en 1990. Quelque 20 ans plus tard, le Canada n'a toujours pas de régime pour les substances nocives et potentiellement dangereuses qui précise clairement les rôles et les responsabilités, notamment ceux des ministères et organismes fédéraux et de l'industrie.

1.76 En mars 2000, l'Organisation maritime internationale a adopté le Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses. Les parties au Protocole sont tenues d'adopter des mesures pour faire face aux incidents de pollution causés par les substances

nocives et potentiellement dangereuses. Elles doivent notamment instaurer un système national prévoyant la désignation d'une autorité nationale, un point de contact opérationnel national, un plan d'intervention nationale, un niveau minimal d'équipement d'intervention, des plans de communication ainsi que de la formation et des exercices réguliers. Le Protocole est entré en vigueur le 14 juin 2007, après avoir été ratifié par au moins 15 États membres de l'Organisation maritime internationale. Le Canada n'a pas ratifié le Protocole.

1.77 Transports Canada est chargé d'élaborer le régime pour les substances nocives et potentiellement dangereuses. Nous croyons qu'un tel régime est important pour que les entités qui, normalement, prendraient part à l'intervention subséquente à un déversement – comme les ports, les sociétés privées d'intervention chimique, les services des incendies locaux et la Garde côtière canadienne – connaissent bien leur rôle. Une meilleure compréhension de leurs rôles respectifs leur permettra de prendre des décisions éclairées au sujet, entre autres, de la formation, des exercices et des investissements en équipement. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils avaient consulté divers intervenants à propos de l'élaboration d'un régime canadien et de la ratification du protocole sur les substances nocives et potentiellement dangereuses et que le Ministère prévoyait introduire le régime au plus tard en 2013. Entre-temps, le Canada ne dispose pas d'un cadre officiel, qui définit clairement les rôles et les responsabilités, pour les interventions en cas de déversement de produits chimiques provenant de navires.

1.78 Les représentants de Transports Canada nous ont indiqué que l'un des défis que doit surmonter le Ministère pour établir un régime est dû au fait que les données sur le type et les quantités de substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par navire ne sont pas suffisamment détaillées pour répondre aux besoins du Ministère.

1.79 **Recommandation** — Afin de faciliter l'élaboration d'un régime visant les substances nocives et potentiellement dangereuses au Canada, Transports Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'il dispose de données adéquates sur le type et les quantités de substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par navire au Canada.

Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée
Transports Canada collaborera avec des ministères et des organismes clés (notamment l'Agence des services frontaliers du Canada, Statistique Canada et la Garde côtière canadienne) en vue d'élaborer les procédures et les systèmes nécessaires pour que les intervenants

d'urgence aient accès à des renseignements en temps quasi réel sur toutes les substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par les navires dans les eaux canadiennes. Compte tenu du fait que l'Agence des services frontaliers du Canada et la Garde côtière canadienne ont déjà des systèmes et des procédures en place pour obtenir le manifeste de cargaison et les données d'un navire, Transports Canada amorcera les discussions d'ici au printemps 2011 et demandera leur collaboration pour adapter les données et les rendre disponibles dans le cadre du régime proposé de préparation et d'intervention en cas d'incident mettant en cause les substances nocives et potentiellement dangereuses.

Conclusion

1.80 Nous avons examiné si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada avaient pris des mesures raisonnables pour se préparer à réagir et pour intervenir en cas d'incidents de pollution attribuables à des déversements d'hydrocarbures ou de produits chimiques par des navires dans les eaux canadiennes de l'Arctique, du Pacifique et de l'Atlantique et dans le golfe du Saint-Laurent.

1.81 Nous avons constaté que, même si Transports Canada et la Garde côtière canadienne ont effectué des évaluations des risques associés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires, ils n'avaient pas appliqué de méthodes d'évaluation uniformes ni systématiques et n'avaient pas établi de processus officiels prévoyant des réévaluations continues des risques. Il s'ensuit que la connaissance des risques liés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires au Canada, un élément clé de la planification d'urgence, n'est ni complète ni à jour. De plus, les plans de gestion des urgences de la Garde côtière canadienne et d'Environnement Canada, deux intervenants clés au niveau fédéral, ne sont pas tous à jour.

1.82 La Garde côtière canadienne donne une formation et dirige des exercices ayant trait aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires, mais elle ne possède pas les systèmes nécessaires pour assurer une application uniforme de ses programmes de formation et d'exercices dans l'ensemble du pays.

1.83 La Garde côtière canadienne, principal organisme fédéral chargé des interventions en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires, n'a pas évalué sa capacité d'intervention depuis 2000. L'état de l'équipement d'intervention que la Garde côtière utilise lors

des déversements d'hydrocarbures est source de préoccupations. Compte tenu de l'absence d'analyses récentes de la capacité et du manque d'information à jour sur les risques, la Garde côtière ne sait pas si sa capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires est suffisante pour contrer ces risques.

1.84 Transports Canada évalue les organismes d'intervention certifiés du secteur privé afin de s'assurer qu'ils répondent aux normes d'intervention établies par la *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001). Le Ministère vérifie si ces organismes ont, entre autres, des plans de gestion des urgences à jour, s'ils offrent de la formation adéquate et effectuent des exercices appropriés et s'ils possèdent l'équipement nécessaire pour intervenir en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires pouvant atteindre 10 000 tonnes. Il n'existe pas de procédures semblables pour s'assurer que la Garde côtière canadienne est en mesure d'intervenir rapidement en cas de déversement.

1.85 La Garde côtière ne dispose pas de documentation complète et fiable sur les mesures d'intervention prises en réponse à des déversements d'hydrocarbures provenant de navires, de sorte qu'elle ne sait pas si elle atteint ses objectifs visant à réduire au maximum les répercussions des incidents de pollution marine sur l'environnement, l'économie et la sécurité publique. Les lacunes du système que la Garde côtière canadienne a instauré pour faire le suivi des déversements d'hydrocarbures l'empêchent aussi de produire une analyse fiable des tendances des déversements d'hydrocarbures provenant de navires au Canada.

1.86 Il y a 20 ans, un comité d'examen public recommandait au gouvernement fédéral d'instaurer un régime national pour les déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses provenant de navires. Ce régime n'existe toujours pas et on ne s'attend pas à ce qu'il soit mis en place avant 2013. Entre-temps, le Canada ne dispose pas de cadre officiel pour les interventions en cas de déversement de produits chimiques, et, notamment, n'a pas de définition précise des rôles et des responsabilités.

1.87 Nous avons cerné un certain nombre de lacunes importantes, allant de la planification des urgences à la documentation des interventions. Dans l'ensemble, nous concluons que ces lacunes doivent être corrigées par le gouvernement fédéral afin d'obtenir l'assurance que les activités de planification ainsi que les systèmes et les procédures mis en place permettent d'appuyer raisonnablement la préparation et l'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant de navires dans le milieu marin canadien.

À propos de la vérification

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

Objectif

La vérification avait pour objectif de déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne (Pêches et Océans Canada) et Environnement Canada avaient pris des mesures raisonnables pour appliquer les dispositions législatives et d'autres mesures en vue de se préparer à réagir et d'intervenir en cas d'incidents de pollution provenant de navires dans le milieu marin canadien.

La vérification comportait deux sous-objectifs :

- déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada se sont munis de plans, de systèmes ou de protocoles pour se préparer à intervenir lors de déversements provenant de navires, y compris de plans d'urgence appropriés et d'une capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures ou de substances dangereuses provenant de navires;
- déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada ont évalué les interventions lors de déversements provenant de navires, y compris les déversements d'hydrocarbures et de substances dangereuses.

Étendue et méthode

La vérification portait sur la gestion par le gouvernement fédéral des incidents de pollution attribuables à des hydrocarbures et à des substances nocives et potentiellement dangereuses dans les eaux canadiennes de l'Atlantique, du Pacifique et de l'Arctique, et dans le golfe du Saint-Laurent. La vérification ciblait les responsabilités du gouvernement fédéral dans ces domaines, telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur la marine marchande du Canada (2001)*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1994)*, la *Loi sur la gestion des urgences* et leurs règlements afférents. Cette législation comprend également les obligations que le Canada doit assumer en vertu de divers accords internationaux, notamment la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* et la *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures*.

Nos travaux ont surtout consisté à mener des entrevues avec des représentants des entités et d'autres intervenants et à examiner la documentation pertinente. Au cours de la vérification, l'équipe a rencontré des employés de l'administration centrale et visité les bureaux régionaux afin de tenir des entrevues et de recueillir de la documentation, au besoin.

Nous avons examiné un échantillon d'incidents de pollution marine causés par des navires afin de déterminer comment les interventions visant ces incidents avaient été surveillées et évaluées. Nous avons sélectionné des incidents survenus entre janvier 2007 et décembre 2009 qui concernaient des navires ou

des sources mystérieuses (ne pouvant être confirmées). Nous avons exclu les incidents provenant de sources terrestres, d'installations de manutention d'hydrocarbures et d'autres sources. L'échantillon a été choisi en fonction de l'information que contient le Système de déclaration des incidents de pollution marine de la Garde côtière canadienne.

Critères

Pour déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada se sont munis de plans, de systèmes ou de protocoles pour se préparer à intervenir lors de déversements provenant de navires, y compris de plans d'urgence appropriés et d'une capacité d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures ou de substances dangereuses provenant de navires, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada disposent de plans d'urgence appropriés pour intervenir en cas de déversement d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant de navires.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des urgences</i>, paragraphes 6(1) et 6(2) • <i>Loi sur la marine marchande du Canada (2001)</i> • <i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i> • Décision du Cabinet de 1973 (1175-73RD) sur les urgences environnementales • Organisation maritime internationale, <i>Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires</i>, 1973 • Organisation maritime internationale, <i>Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures</i>, 1990 • Pêches et Océans Canada, <i>Nos eaux, notre avenir – Stratégie de développement durable 2007-2009</i> (Résultat B.1), 2006
Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada évaluent le caractère adéquat de leurs plans d'intervention d'urgence.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des urgences</i>, paragraphes 6(1) et 6(2) • <i>Loi sur la marine marchande du Canada (2001)</i> • <i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i> • Décision du Cabinet de 1973 (1175-73RD) sur les urgences environnementales • Organisation maritime internationale, <i>Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires</i>, 1973 • Organisation maritime internationale, <i>Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures</i>, 1990 • Pêches et Océans Canada, <i>Nos eaux, notre avenir – Stratégie de développement durable 2007-2009</i> (Résultat B.1), 2006

Pour déterminer si Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada ont évalué les interventions lors de déversements provenant de navires, y compris les déversements d'hydrocarbures et de substances dangereuses, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
La Garde côtière canadienne et Environnement Canada surveillent les interventions menées par les pollueurs lors de déversements d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant de navires, y compris l'intervention des organismes d'intervention certifiés.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la marine marchande du Canada (2001)</i>, article 180 • <i>Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1994)</i>, article 5.1
Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada évaluent le caractère adéquat des interventions réalisées lors de déversements d'hydrocarbures ou de produits chimiques provenant de navires.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la marine marchande du Canada (2001)</i>, article 180 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i> (paragraphe 5.2.1, Gestion axée sur les résultats), 2008

La direction a examiné les critères de vérification et elle en a reconnu la validité.

Période visée par la vérification

La vérification portait sur la période allant de janvier 2007 à la fin de mai 2010. Les travaux de vérification dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 juin 2010.

Équipe de vérification

Directeur principal : James McKenzie

Directrice : Francine Richard

Lawrence Ayagiba

Tanya Burger

Stephanie Kalt

Leslie Lapp

Carolle Mathieu

David Normand

Jacqueline Ntalikure

Jean-Marie Rulinda

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Préparation aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires	
<p>1.32 En mettant à profit les évaluations des risques réalisées à ce jour, Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient procéder à une évaluation des risques associés aux déversements d'hydrocarbures provenant de navires en bordure des trois côtes canadiennes. L'évaluation des risques devrait être réalisée de concert avec Environnement Canada et l'industrie du transport maritime. Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient instaurer des processus prévoyant l'examen continu des risques et la mise à jour des évaluations des risques au besoin. La Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que l'évaluation des risques tienne compte de ses trois rôles (agent de surveillance fédéral, commandant sur place et organisme ressource). (1.26-1.31)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada accepte cette recommandation et appuiera Transports Canada et la Garde côtière canadienne en leur fournissant des connaissances scientifiques.</p> <p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne travaillera avec Transports Canada à l'établissement d'un cadre de travail pour faciliter la réalisation d'une évaluation des risques liés aux déversements de pétrole provenant de navires sur les trois côtes du Canada.</p> <p>Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée. Transports Canada a entrepris des consultations avec la Garde côtière canadienne et Environnement Canada en vue d'examiner le régime national d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures du Canada. Le Ministère s'inspirera des évaluations des risques des régimes de préparation et d'intervention en cas de déversements causés par des navires dans toutes les eaux canadiennes, y compris les trois côtes. L'établissement de la portée de ces évaluations des risques débutera cette année et se terminera d'ici la fin de 2011-2012.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.41 La Garde côtière canadienne et Environnement Canada devraient mettre à jour leurs plans nationaux de gestion des urgences ainsi que réviser et mettre à jour, au besoin, leurs plans régionaux de gestion des urgences. (1.33-1.40)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Environnement Canada révisera ces plans à la suite de l'élaboration de son Plan Stratégique de Gestion des Urgences (PSGU). Le PSGU fournira un cadre général pour la révision et la mise à jour de tous les plans d'urgence du Ministère, y compris le plan national et les plans régionaux pour la gestion des urgences environnementales.</p> <p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne élabore actuellement sa Stratégie nationale d'intervention environnementale. Cette stratégie sera complétée par l'élaboration d'une politique d'intervention nationale et de plans connexes pour orienter les efforts de la Garde côtière, y compris ceux liés aux incidents majeurs. Celle-ci établira un processus d'examen périodique afin d'assurer l'exactitude et la pertinence de ses plans national et régionaux de gestion des urgences.</p>
<p>1.42 Pour obtenir l'assurance que les plans de gestion des urgences restent à jour, Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada devraient établir des mécanismes visant l'examen régulier de leurs plans nationaux et régionaux et leur mise à jour, au besoin (par exemple, lorsqu'il y a des changements en ce qui touche les risques, la législation, les rôles et les responsabilités ou encore les leçons tirées des exercices ou des incidents graves). (1.33-1.40)</p>	<p>Réponse d'Environnement Canada — Recommandation acceptée. Dans le cadre de la mise au point du Plan Stratégique de Gestion des Urgences (PSGU), Environnement Canada inclura une section portant sur le processus de révision et de mise à jour de ce dernier et des documents auxquels il fait référence (plans de gestion des urgences et plans de la continuité des activités, entre autres).</p> <p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne établira un processus d'examen périodique afin d'assurer l'exactitude et la pertinence de ses plans national et régionaux de gestion des urgences.</p> <p>Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée. Transports Canada reconnaît la nécessité de posséder des plans de gestion des urgences à jour. À cette fin, il a mis à jour en 2010 son plan national de préparation en matière de prévention et d'intervention environnementale. Transports Canada tirera profit de ses pratiques actuelles en examinant et en mettant à jour ce plan chaque année.</p>

Recommandation	Réponse
<p>1.50 La Garde côtière canadienne devrait mettre à jour son programme d'exercices d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures provenant de navires, en prêtant attention notamment au type et à la fréquence des exercices (y compris les exercices interrégionaux), aux organismes qui devraient participer ainsi qu'aux exigences de documentation. Elle devrait également élaborer des procédures pour s'assurer que les recommandations et les leçons tirées de ces exercices sont communiquées aux régions et mises en pratique. (1.43-1.49)</p>	<p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne examine actuellement son programme d'exercices d'intervention, y compris les exercices d'intervention en cas de déversement de pétrole provenant de navires, et elle élaborera un plan d'exercice révisé.</p>
<p>1.57 La Garde côtière canadienne devrait évaluer, en tenant compte de la capacité du secteur privé, sa capacité d'intervention en fonction des risques liés au déversement d'hydrocarbures provenant de navires. Elle devrait utiliser cette information pour prendre, plus tard, des décisions éclairées en matière d'investissements. (1.51-1.56)</p>	<p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. Les évaluations des risques qui sont abordées dans la recommandation 1.32 contribueront certainement à l'évaluation que mènera la Garde côtière canadienne de sa capacité d'intervention dans les régions Atlantique, Pacifique et Arctique, en tenant compte de la capacité d'intervention existante du secteur privé. Par conséquent, les évaluations de la capacité d'intervention de la Garde côtière seront fondées sur les évaluations des risques liés aux déversements de pétrole provenant de navires pour les régions Atlantique, Pacifique et Arctique.</p>
<p>1.61 Afin d'assurer l'état de préparation de la capacité d'intervention opérationnelle du gouvernement du Canada, la Garde côtière canadienne, avec la collaboration de Transports Canada, devrait vérifier périodiquement si elle est en mesure d'intervenir lors de déversements d'hydrocarbures provenant de navires (d'après des procédures et des critères prédéterminés). (1.58-1.60)</p>	<p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne établira un processus d'examen périodique afin de vérifier son état de préparation aux déversements de pétrole provenant de navires. Les évaluations des risques abordées dans la recommandation 1.32 et les évaluations de la capacité d'intervention relevées dans la recommandation 1.57 contribueront certainement à la vérification que mènera la Garde côtière canadienne sur son état de préparation aux déversements de pétrole provenant de navires dans les régions Atlantique, Pacifique et Arctique.</p>

Recommandation	Réponse
Intervention lors de déversements provenant de navires	
<p>1.70 La Garde côtière canadienne devrait instaurer un programme d'assurance de la qualité pour son Système de déclaration des incidents de pollution marine. Elle devrait également établir des procédures afin de s'assurer que les résultats des interventions en réponse aux déversements sont consignés de façon uniforme. La quantité de documentation sur les interventions devrait être proportionnelle à l'importance de l'incident, et les documents devraient donner des indications sur les contributions des autres parties, le cas échéant. (1.63-1.69)</p>	<p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne entreprendra un examen visant à relever les caractéristiques et les paramètres que doit posséder un programme d'assurance de la qualité pour ses systèmes de rapport sur les incidents de pollution marine. La Garde côtière renforcera ses procédures de façon à ce que les résultats des interventions en cas de déversement soient documentés de manière uniforme.</p>
<p>1.73 La Garde côtière canadienne devrait examiner les différences entre le Système de gestion des interventions et le Système de commandement en cas d'incident, déterminer si ces différences pourraient avoir des conséquences sur l'intervention conjointe de plusieurs parties lors d'un déversement majeur et régler les différences importantes, s'il y en a. (1.71-1.72)</p>	<p>Réponse de la Garde côtière canadienne — Recommandation acceptée. La Garde côtière canadienne tentera de relever les différences entre le Système de gestion des interventions et le Système de commandement en cas d'incident, entre autres en déterminant si ces différences pourraient avoir une incidence sur une intervention multipartite en cas de déversement important.</p>

Recommandation	Réponse
Préparation aux déversements de produits chimiques provenant de navires	
<p>1.79 Afin de faciliter l'élaboration d'un régime visant les substances nocives et potentiellement dangereuses au Canada, Transports Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir qu'il dispose de données adéquates sur le type et les quantités de substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par navire au Canada. (1.75-1.78)</p>	<p>Réponse de Transports Canada — Recommandation acceptée Transports Canada collaborera avec des ministères et des organismes clés (notamment l'Agence des services frontaliers du Canada, Statistique Canada et la Garde côtière canadienne) en vue d'élaborer les procédures et les systèmes nécessaires pour que les intervenants d'urgence aient accès à des renseignements en temps quasi réel sur toutes les substances nocives et potentiellement dangereuses transportées par les navires dans les eaux canadiennes. Compte tenu du fait que l'Agence des services frontaliers du Canada et la Garde côtière canadienne ont déjà des systèmes et des procédures en place pour obtenir le manifeste de cargaison et les données d'un navire, Transports Canada amorcera les discussions d'ici au printemps 2011 et demandera leur collaboration pour adapter les données et les rendre disponibles dans le cadre du régime proposé de préparation et d'intervention en cas d'incident mettant en cause les substances nocives et potentiellement dangereuses.</p>

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — Automne 2010

Table des matières principale

Le point de vue du commissaire
Points saillants — Chapitres 1 à 3
Annexe

- Chapitre 1** Les déversements de pétrole provenant de navires
- Chapitre 2** La surveillance des ressources en eau
- Chapitre 3** L'adaptation aux impacts climatiques
- Chapitre 4** Les pétitions en matière d'environnement

