

# Soumission additionnelle

*PRÉSENTÉE AU :*

**BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)**

**DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE ET DES AUDIENCES PUBLIQUES SUR LE  
DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE AU  
QUÉBEC**

*PAR :*

**L'ALLIANCE DES VILLES DES GRANDS LACS ET DU SAINT-LAURENT**



**Le 3 décembre 2010**

## **Soumission additionnelle de l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent au BAPE – Mise en contexte**

L'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent (l'Alliance) a déposé, le 11 novembre dernier, un mémoire au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans le cadre de l'enquête sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec. Suite à la présentation de l'Alliance aux audiences publiques du BAPE le 15 novembre, les commissaires ont questionné ses représentants à propos de trois recommandations, soit l'application de l'article 246 de la Loi sur les mines (recommandation no.6 du mémoire de l'Alliance), la création d'un organe consultatif qui inclurait les compagnies exploitantes, les ministères québécois et les municipalités concernées (recommandation no.7) et la création d'un fond de mitigation et de compensation municipal (recommandation no.10). Le présent document détaille ces trois recommandations.

### **Recommandation no.6 – Révoquer l'article 246 de l'actuelle *Loi sur les Mines***

Le développement de l'industrie des gaz de schiste selon le contexte actuel risque d'entraîner d'importantes conséquences pour les municipalités, avec des impacts significatifs sur l'environnement – notamment sur la qualité et l'accessibilité de l'eau potable et la sécurité publique ainsi que la qualité de vie des citoyens. L'arrivée non-contrôlée de puits de forage, d'exploration et d'exploitation risque également d'affecter la santé financière des municipalités et leur capacité à offrir des services, notamment en raison de baisse de revenu provenant de l'impôt foncier et l'augmentation des coûts associés tels la mise à niveau des usines de traitement d'eau ou l'entretien accru des infrastructures municipales.

Pour limiter ces effets, l'imposition par les municipalités du respect des réglementations sur l'urbanisme, sur l'aménagement et le contrôle des nuisances s'avère essentiel. Mais toute tentative de contrôle est présentement impossible en raison du régime de privilèges accordé aux entreprises minières, pétrolières et gazières, une situation unique pour le monde municipal québécois. Lors d'un point de presse tenu le 26 octobre dernier, Nathalie Normandeau, ministre du ministère des ressources naturelles et des forêts (MRNF), a mentionné qu'une municipalité sera informée « de façon systématique et écrite » quand son ministère accordera un permis d'exploration ou d'exploitation sur son territoire, mais l'émission d'un tel permis ne tient aucunement compte des règlements municipaux, schémas d'aménagement et autres règles de zonage.

Pour ces raisons, il nous apparaît essentiel de révoquer, sinon de réformer l'article 246 de l'actuelle *Loi sur les Mines* pour permettre aux instances municipales d'assumer leurs pleines compétences en matière de planification en aménagement et en développement du territoire selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Minimale, un droit d'appel municipal devrait pouvoir être exercé suite à la demande d'une compagnie exploitante pour entreprendre sans délai une évaluation d'impact local (recommandation no.8 de l'Alliance). Une telle révision serait cohérente avec la tendance, visible parmi plusieurs juridictions dont l'Ontario, d'assurer un meilleur équilibre entre les droits miniers, pétroliers et gaziers et ceux des gouvernements locaux. Notons également que l'application d'un tel principe de précaution environnemental par les municipalités ne ferait que suivre un principe similaire à celui reconnu en 2001 par la Cour Suprême dans une décision favorable rendue envers la municipalité d'Hudson. La décision avait validé, après dix ans de procédures juridiques, son droit d'appliquer un règlement interdisant sur son territoire l'utilisation de pesticides non-essentiels.

Ainsi, en connaissance de cause, une municipalité (ou groupe de municipalités) pourrait en appeler à un organe consultatif (voir à ce sujet la recommandation no.7 de l'Alliance) ou au Gouvernement pour faire respecter tout règlement municipal touchant entre autres la localisation des sites, leur densité et autres aspects de zonage, le bruit, la qualité de l'air, les heures d'opération, l'achalandage routier ou la protection des sols. Cette mesure nous apparaît essentielle pour que les municipalités puissent assurer un respect minimal de la qualité de vie de leurs citoyens et contribuer à l'équilibre entre développement de l'industrie des gaz de schiste et intégrité des secteurs résidentiels, agricoles, commerciaux et industriels. Elle permettrait également, à défaut d'une possibilité pour les municipalités d'interdire unilatéralement toute activité d'exploration ou d'exploitation (comme cela a été voté récemment par le Conseil de ville de Pittsburgh, Pennsylvanie, le 9 novembre dernier), de permettre que leur voix et celles de leurs citoyens d'être entendues par le Gouvernement et les compagnies exploitantes.

Un tel système d'appel nécessiterai notamment l'application d'un processus global d'évaluation (recommandation no.4 du mémoire de l'Alliance), comprenant la détermination au préalable de critères pour juger de la légitimité et de la pertinence des demandes de révision municipales. Si le comité consultatif (ou par défaut le Gouvernement) accepte l'appel, la compagnie exploitante disposerait d'un délai pour soumettre un plan détaillant comment ils entendent se conformer lors du développement de leurs activités de forage, d'exploration ou d'exploitation aux exigences précisées par le MDDEP et/ou le MRNF, exigences basés sur les recommandations du milieu local. La longueur de ce délai serait variable selon le cas.

**Recommandation no. 7 – Établir un processus d’information formel, auquel participeraient les compagnies exploitantes, les ministères québécois et les municipalités concernées.**

La coordination et la supervision de ce processus serait encadré par un nouvel organe de consultation et d’information où siègerait des représentants de l’industrie, du secteur municipal, des citoyens et du Gouvernement. Cet organe, de façon similaire à l’approche adoptée en Colombie-Britannique par la *Commission du pétrole et du gaz* (CPG), assurerait également la coordination des relations entre les compagnies exploitantes et les collectivités, et pourrait selon les dossiers recourir à l’assistance de ressources externes, par exemple des chercheurs universitaires, des consultants ou tout autre expert indépendant.

En Colombie-Britannique, la *BC Oil and Gas Commission* (BCOGC), l’agence de réglementation indépendante responsable de la supervision des opérations pétrolières et gazières supervise toutes les étapes d’exploration et d’exploitation de ces secteurs, y compris le transport par pipeline et la remise en état des sites. La BCOGC a été créée en 1998 suite à l’adoption de la *Oil and Gas Commission Act*. À titre de guichet unique, l’agence encadre les opérations des compagnies exploitantes par l’application des lois et règlements pertinentes. Parmi ses rôles principaux, notons l’émission de permis et des autorisations (y compris des routes d’accès, d’oléoducs et de gazoducs) et la conformité de l’industrie aux lois et règlements. La BCOGC emploie vingtaine d’inspecteurs œuvrant sur la conformité des puits en construction, des forages, des puits en exploitation ainsi que ceux en arrêt de production.

Le ministère de l’Environnement de la Colombie-Britannique lui a également confié la préservation des relations harmonieuses avec la collectivité, ce qui inclut les instances locales et régionales, les résidents, les organisations non gouvernementales et les groupes communautaires. En raison de la localisation de la grande majorité de

l'industrie gazière et pétrolière dans le nord-est de la province, un secteur rural et isolé, la BCOGC doit notamment négocier avec les communautés autochtones. Notons cependant que les activités de la BCOGC ne sont pas sous le contrôle exclusif du ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique, mais déterminées par un ensemble de lois relevant de plusieurs ministères, dont celui de l'environnement.

Nous pensons que le BAPE, lors de la remise de son rapport final au Gouvernement, doit recommander la création d'une agence similaire, qui pourrait s'appeler la *Commission québécoise du gaz et du pétrole* (CQGP). Celle-ci inclurait premièrement un comité technique, formé d'experts recrutés parmi l'industrie, les municipalités, le milieu universitaire ainsi que les groupes environnementalistes, habilité à étudier des points spécifiques et émettre des avis aux parties impliquées. Deuxièmement, la CQGP comprendrait un comité aviseur, où siègerait en nombre égal des représentants de l'industrie et du milieu municipal, complété par des représentants gouvernementaux provenant du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et du MRNF.

La CQGP aurait comme premier mandat la mise en place, la coordination et la supervision, en collaboration avec le MDDEP et le MRNF, d'une étude scientifique indépendante et rigoureuse sur les impacts des activités d'exploitation et d'exploration des gaz de schiste (recommandation no.1 de l'Alliance). Cette étape comprend la divulgation des produits chimiques employés pour la fracturation hydraulique, ainsi que tout détail pertinent sur leur entreposage, au contraire de la BCOGC qui n'exerce aucun contrôle sur ce sujet (recommandation no.2 de l'Alliance). À partir des résultats de cette étude ainsi que des lois et réglementations gouvernementales existantes – et notamment la *Loi sur le développement durable* (LQE), la CQGP participerait, avec le gouvernement, à l'élaboration d'un cadre de référence du développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec, ainsi qu'à la précision de ses critères d'évaluation.

Cependant, contrairement à la BCOGC, la CQGP n'aurait pas le mandat l'émission de permis et des autorisations et le respect par l'industrie des lois et règlements, incluant les inspections. Ces responsabilités demeurerait l'adage du Gouvernement, par l'entremise du MDDEP et du MRNF. Pour ces volets, le rôle de la CQGP auprès du Gouvernement en serait un de consultation et de conseil.

La CQGP aurait toutefois le mandat de préserver des relations harmonieuses entre les compagnies exploitantes et la collectivité, mais selon une optique plus large et engagée que l'OGC en raison de l'importance des populations et du nombre de collectivités potentiellement visées. Conséquemment, l'un des mandats du comité aviseur de la CQGP serait de superviser toute réalisation d'étude d'impact locale (recommandation no.1 de l'Alliance) et d'en évaluer les résultats.

Ce comité aurait également la responsabilité d'entendre les demandes d'appel provenant des municipalités et d'en évaluer la pertinence (recommandation no.6 de l'Alliance). Dans ce cas, la CQGP disposerait d'un pouvoir de recommandation reposant sur une approche globale des impacts. La CQGP aurait également à transmettre, après consultation de ses divers représentants, un avis annuel au Gouvernement sur la gestion du fond de mitigation et de compensation municipal (recommandation no.10 de l'Alliance), y compris la détermination des montants ainsi que des critères de distribution. Finalement, lorsque requis, la CQGP pourrait recommander au Ministre de l'environnement d'exercer le droit discrétionnaire contenu dans l'article 304 de la *Loi sur les mines* afin d'exclure tout site particulièrement sensible ou vulnérable de toute activité d'exploration ou d'exploitation (recommandation no.5 de l'Alliance).

La mise en place de la CQPG doit cependant respecter des conditions précises pour en assurer l'efficacité et la légitimité. Sa création ne doit pas se faire au détriment des pouvoirs du MDDEP, ni ne doit être placée sous la seule supervision du MRNF, mais bénéficier d'une certaine autonomie dans l'exercice de ses fonctions d'information, de

consultation et d'émettre avis et recommandations, tous des critères essentiels pour assurer la légitimité de l'organisme. Également, l'intégrité de l'organisme doit être assurée en imposant une période de probation d'au moins deux ans avant qu'un ancien représentant municipal ou gouvernemental œuvrant dans l'un des comités puisse représenter l'industrie au sein du comité technique ou aviseur. Cette mesure vise à contrer l'un des aspects les plus controversés de la BCOGP en Colombie-Britannique où des représentants gouvernementaux ou des milieux locaux traversent la table pour continuer d'œuvrer à titre de commissaire, mais cette fois pour l'industrie.

**Recommandation no. 10 – Assurer la création d'un fond de mitigation et de compensation municipal.**

Géré par le MRNF (ou tout autre ministère pertinent), ce fond serait financé par des redevances versées par l'industrie et permettrait de compenser, selon leur nature et leur importance, les effets des activités de forage, d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste sur leur territoire. Parmi ceux-ci, notons l'entretien accru du réseau routier, la mise à niveau des usines de traitement, l'achat d'équipement spécialisé pour assurer la protection publique, la perte de revenus fonciers ou toute autre externalité économique négative. La compensation pourrait être versée, selon des critères de distribution à préciser, à des municipalités précises, ou encore à travers des programmes destinés à l'ensemble des municipalités concernées. Une partie du fonds pourrait également servir à la remise en état des sites abandonnés ou délaissés par l'industrie. Notons cependant que ce fonds ne doit pas servir à des projets ou responsabilités qui autrement seraient de la responsabilité du gouvernement



Le premier volet à considérer est la détermination des sommes à remettre par l'industrie des gaz de schiste. En raison des coûts très minimes des permis d'exploitation, du moins comparés à ceux exigés dans d'autres juridictions dont la Colombie-Britannique, force est de constater que les revenus d'un fond de compensation devront provenir idéalement des redevances, plus facile à comptabiliser, surtout à court terme, que les revenus de fiscalité directs et indirects.

Une incertitude plane toutefois sur l'ampleur des revenus futurs. La première inconnue demeure évidemment le nombre de puits qui seront en activité, dépendamment de l'évolution du marché mondial du gaz naturel et de la réglementation gouvernementale. La deuxième inconnue touche les taux de redevance. Nous ignorons d'une part si le Gouvernement du Québec entend reconduire en 2011, ainsi que les années subséquentes, la mesure du Budget 2009-2010 permettant un congé de redevance pour tout puits mis en opération avant la fin de 2010, et d'autre part quel sera le taux de redevance futur perçu. Ces deux inconnues expliquent principalement les écarts significatifs entre plusieurs estimations des revenus futurs que généreront pour le Gouvernement québécois l'industrie des gaz de schiste<sup>1</sup>.

Mais, même en reconnaissant la validité d'une compensation municipale pour la présence d'activités liées à l'industrie des gaz de schiste, plusieurs questions importantes demeurent : quelle serait l'importance de ce fond ? Quelle part devrait être versée à quelles municipalités et selon quel mode ? Serait-il entièrement versé aux

---

<sup>1</sup> Selon une étude de la firme SÉCOR commandée par l'APGQ en mai 2010 et dont les résultats ont été dévoilés en octobre dernier, un scénario optimiste estime les redevances à environ une moyenne de 68 M \$ par année à partir de 2015, alors que celui conservateur fait plutôt état de 43 M \$. Ces projections reposent sur la continuité des taux de redevance actuels, soit 10 % pour les premiers 3 M de pieds cubes produits quotidiennement par puits, et 12,5 % pour l'excédent, taux pouvant être réajustés dans le futur. C'est d'ailleurs sur une projection d'un taux de redevance de 15% que Jean-Thomas Bernard, professeur à l'Université Laval et spécialiste en énergie, a estimé le 25 octobre dernier que les redevances annuelles perçues par le Gouvernement du Québec devraient atteindre en 2015 56 M \$, avec des retombées totales pour la province de 120 M \$. Le Ministère des finances du Québec entrevoit pour sa part des redevances de 87,4 M \$ pour 200 puits forés annuellement, toujours à partir de 2015.

municipalités comme un montant forfaitaire, ou selon des critères de distribution ? Quels seraient les partenaires impliqués dans ce processus, et qui en serait responsable ?

Plusieurs options s'offrent au Gouvernement. Un régime basé sur la reconnaissance des coûts nets assumés par les municipalités, en théorie une approche valable et équitable, soulève des défis particuliers, notamment au sujet sur la disponibilité locale de données fiables et mesurables<sup>2</sup>. Si certaines mesures sont plus aisées (augmentation de la consommation d'eau potable, des rejets traités par les usines de filtration ou de l'achalandage routier), d'autres ne pourront l'être dans le meilleur de cas qu'à plus long terme (baisse de valeur éventuelle des propriétés adjacentes et des revenus fonciers, pénurie d'eau de surface). Plusieurs effets ne peuvent être sinon actuellement mesurés en termes économiques (perte de tranquillité et de jouissance des lieux, effets éventuels sur la santé publique dû au bruit, à la pollution de l'air, la possible dégradation des sols, contamination des nappes phréatiques, etc.). Bref, l'adoption d'une approche basée sur les coûts nets soulève à court terme des difficultés importantes, surtout dans l'obtention de données locales fiables, récurrentes et comparables pour effectuer une évaluation économique des effets.

Une autre approche serait le versement aux municipalités d'un montant annuel forfaitaire, calculé selon le nombre de puits et/ou le volume de gaz exploité, et dont les fonds pourraient provenir des redevances perçues par le gouvernement ou de toute autre source de revenu associée. Si la mise en place à court terme d'un tel régime représente l'avantage d'une gestion relativement simple, elle ne précise pas cependant

---

<sup>2</sup> Un exemple éclairant demeure l'actuel Régime de compensation pour la collecte sélective québécois pour les coûts associés au recyclage domestique, et dont le système repose justement sur la reconnaissance des coûts nets déclarés par les municipalités. Sa complexité et les difficultés associées à la conclusion d'ententes entre le milieu municipal et les organismes de financement agréés, qui représentent le secteur privé, ont forcé le Gouvernement à soumettre en 2009 un projet de loi (la Loi 88) visant à faciliter le processus en déterminant les coûts nets selon les seules déclarations des municipalités

l'ampleur des montants devrait être versés. Un paiement équivalent par puits ou par mètre cube soulève également un problème d'équité puisqu'une telle approche ne prend pas en compte la diversité des caractéristiques et situations locales, d'autant plus que certains des effets ne peuvent être pour l'instant mesurés. Finalement, cette solution ne garanti pas que les montants versés aux municipalités serviront intégralement à compenser les effets locaux d'une présence de l'industrie des gaz de schiste.

En raison donc des incertitudes actuelles tant sur le plan des montants recueillis que de l'ampleur et la nature des effets devant être compensés, l'Alliance recommande la création par le Gouvernement d'un fond consolidé, alimenté dès 2011 par l'ensemble des redevances et géré par un ministère, tel le MDDEP ou le MNRF, avec la collaboration avec la CQGP. Les sommes recueillies serviraient en priorité à assurer les actions suivantes : 1 – nettoyer et remettre en état les sites délaissés pour lesquels aucune compagnie responsable ne peut être identifiée, 2 – assurer les interventions d'urgence du MDDEP en cas d'incident (tel un déversement) lorsque la compagnie potentiellement mise en cause n'intervient pas, ou de façon négligente (selon le cas, il appartiendrait ensuite au Gouvernement d'exiger à la compagnie fautive le remboursement des frais de nettoyage encourus) et 3 – verser des compensations aux municipalités pour tout coût assumé suite à la présence de l'industrie des gaz de schiste sur son territoire.

La totalité des redevances recueillies par le Gouvernement devrait selon l'Alliance servir en priorité à assurer l'équilibre entre le développement de l'industrie des gaz de schiste et l'intégrité des milieux naturels ainsi que de la santé des populations locales. Pour cette raison, et en raison des incertitudes planant sur les effets à long terme de l'industrie, nous recommandons que les surplus annuels accumulés dans le fond ne pourraient être perçues par le gouvernement seulement sur le long terme pour financer d'autres projets de développement durable.

Dans le but d'assurer la justesse et la pertinence de ce fond de compensation et d'en optimiser la répartition, l'étude scientifique sur les impacts de l'industrie (recommandation no.1 du mémoire de l'Alliance) devrait comprendre un volet économique local, notamment sur les questions associées à l'eau, à l'achalandage routier et à la sécurité publique. Ensuite, la Commission québécoise du pétrole et du gaz (CQPG), en collaboration avec le MDDEP, le Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (MAMROT) et les municipalités concernées, aurait à identifier et mesurer les effets conséquents à la présence de sites de forage, d'exploration et d'exploitation de gaz de schiste. Sous la supervision de son comité technique, la CQPG serait ensuite responsable de colliger et d'analyser cette information et d'en présenter les résultats au comité avisier. La CQPG soumettrait ensuite au Gouvernement un rapport comprenant la description des effets observés, une évaluation globale des coûts ainsi que les mesures de compensation et d'atténuation des effets à prioriser.

Ainsi, aiguillé par l'obtention graduelle d'information et la présence d'effets mesurables, le fond consolidé servirait à assurer la protection des milieux naturels ainsi qu'à compenser de façon ciblée, efficace et équitable les coûts assumés par les municipalités concernées. L'approche d'une mise en œuvre graduelle nous semble d'autant plus appropriée que l'industrie des gaz de schiste en est encore au Québec à un stade préliminaire, mais il importe que les politiques et les structures administratives nécessaires à son bon fonctionnement soient annoncées le plus tôt possible par le Gouvernement du Québec.