

*RAPPORT DU COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

2010-2011

Présentation aux parlementaires

30 mars 2011

Rappel

➤ **2006 : *Loi sur le développement durable***

**« Vise à instaurer un nouveau cadre
de gestion dans l'Administration »**

➤ ***Loi sur le vérificateur général***

**Prévoit que le commissaire au développement durable fait
part de ses constatations et de ses recommandations sur
l'application de la loi**

Chapitres du rapport

- 1. Observations du commissaire**
- 2. Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel**
- 3. Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste**
- 4. Interventions en matière de développement régional**
- 5. Application de la *Loi sur le développement durable* : 2010**



Chapitre 1

Observations du commissaire

Des lois modernes

2000 - *Loi sur l'administration publique* :
optimisation des ressources

2006 - *Loi sur le développement durable* :
16 principes de développement durable

Principes de développement durable peu considérés

- Précaution
- Respect de la capacité de support des écosystèmes
- Efficacité économique
- Accès au savoir
- Subsidiarité

Constats relatifs à l'optimisation des ressources

- Application faible de la réglementation
- Lacunes récurrentes
- Adaptation tardive de la législation aux exigences d'une société en mutation
- Mesure des résultats et reddition de comptes peu rigoureuses

Chapitre 2

Mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel

Entité vérifiée :

- **Ministère du Développement durable,
de l'Environnement et des Parcs**

Loi sur la qualité de l'environnement

Objectifs et portée

- Délivrance des certificats d'autorisation (CA)
- Contrôle de la conformité

**Les travaux de vérification ont porté sur
le secteur industriel.**

Loi sur la qualité de l'environnement

Délivrance des CA

Insuffisance des informations appuyant la délivrance des CA

- Conclusion de l'analyste mal appuyée pour 23 des 70 dossiers
 - Quantités de contaminants rejetés non mentionnées
 - Limites de rejet non indiquées
- *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* non mis à jour depuis 30 ans

Loi sur la qualité de l'environnement

Délivrance des CA (suite)

Faible prise en compte de la capacité de support du milieu récepteur

- Vérification limitée à la conformité aux normes, peu importe le degré de fragilité du milieu
- Incohérence par rapport aux principes de la LDD
 - Précaution
 - Respect de la capacité de support des écosystèmes

Loi sur la qualité de l'environnement

Délivrance des CA (suite)

Suivi inadéquat des conditions liées aux CA

- Inspection prévue non faite : 19 cas sur 45
- Information exigée non transmise : 10 cas sur 27

Faiblesse des mécanismes pour repérer les entreprises sans CA

Loi sur la qualité de l'environnement

Contrôle de la conformité

Risques insuffisamment pris en compte dans la planification des inspections

- **Plaintes toutes traitées en priorité**
- **Nombre d'inspections basé sur un pourcentage arbitraire des nouveaux CA délivrés**
- **Programmes visant des secteurs spécifiques**

Il ne reste plus de temps ni de ressources pour des inspections basées sur le niveau de risque inhérent aux entreprises.

Loi sur la qualité de l'environnement

Contrôle de la conformité (suite)

Mise en conformité des contrevenants difficile :

- Pas de retour à la conformité : 29 cas sur 70
(6 mois et +)
 - Un dossier toujours non conforme après 12 ans

- Retour à la conformité : 41 cas sur 70
 - Délai moins de 6 mois 23 cas sur 41
 - Délai entre 6 mois et 3 ans 14 cas sur 41
 - Délai entre 3 et 17 ans 4 cas sur 41

Peut avoir des conséquences sur la qualité de l'environnement et sur le traitement équitable des entreprises.

Loi sur la qualité de l'environnement

Gestion de l'information

Accès du public à l'information à améliorer

- Le MDDEP ne rend pas systématiquement accessibles
 - L'information concernant le rejet ou l'émission des contaminants
 - Les résultats des inspections
 - Les cas de non-conformité

Chapitre 3

Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste

Entités vérifiées :

- **Ministère des Ressources naturelles et de la Faune**
- **Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs**

Gaz de schiste

Objectifs et portée

Apprécier si les interventions du MRNF et du MDDEP :

- respectent les principes de la LDD
- contribuent à la protection de l'environnement
- ont pris en compte les recommandations de la vérification sur le secteur minier (2009)

Complémentarité avec les travaux du BAPE

Gaz de schiste

Planification du développement

Arrimage non démontré avec les priorités d'action et les planifications territoriales

- *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*
- **Planification du développement du territoire**
 - Schémas d'aménagement et de développement
 - Plans quinquennaux de développement régional
 - Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire

Gaz de schiste

Participation et engagement

Mise en place tardive de mécanismes gouvernementaux de participation des citoyens

- Permis de recherche délivrés sans mécanisme gouvernemental de consultation
- Documents synthèses du MRNF et du MDDEP élaborés tardivement pour susciter le débat public
- Comités mis en place : peu de résultats concrets

Gaz de schiste

Impact socioéconomique

Démonstration insuffisante des bénéfices pour la société québécoise

- Analyse bénéfices-coûts : incomplète comme pour le secteur minier
- Analyse d'impact socioéconomique : absente
- Outils d'analyse intéressants
 - Analyse du cycle de vie du gaz : commencée en décembre 2010
 - Évaluation environnementale stratégique : suggérée par le BAPE

Gaz de schiste

Impact socioéconomique (suite)

Rente économique à la phase d'exploration

➤ Droits d'exploration

- C.-B. (2008) par encan = 2,41 G\$ pour 1,5 million ha
- Qc : Droits annuels sur la base du premier arrivé
10 ¢/ha/année = 200 000 \$ par année pour 2,0 millions ha

➤ Dépenses statutaires pour maintenir les permis en vigueur

- Exigences annuelles de travaux minimums
- Divers moyens utilisés pour réduire les dépenses requises

Gaz de schiste

Impact socioéconomique (suite)

Mesures réglementaires qui minimisent les débours des entreprises

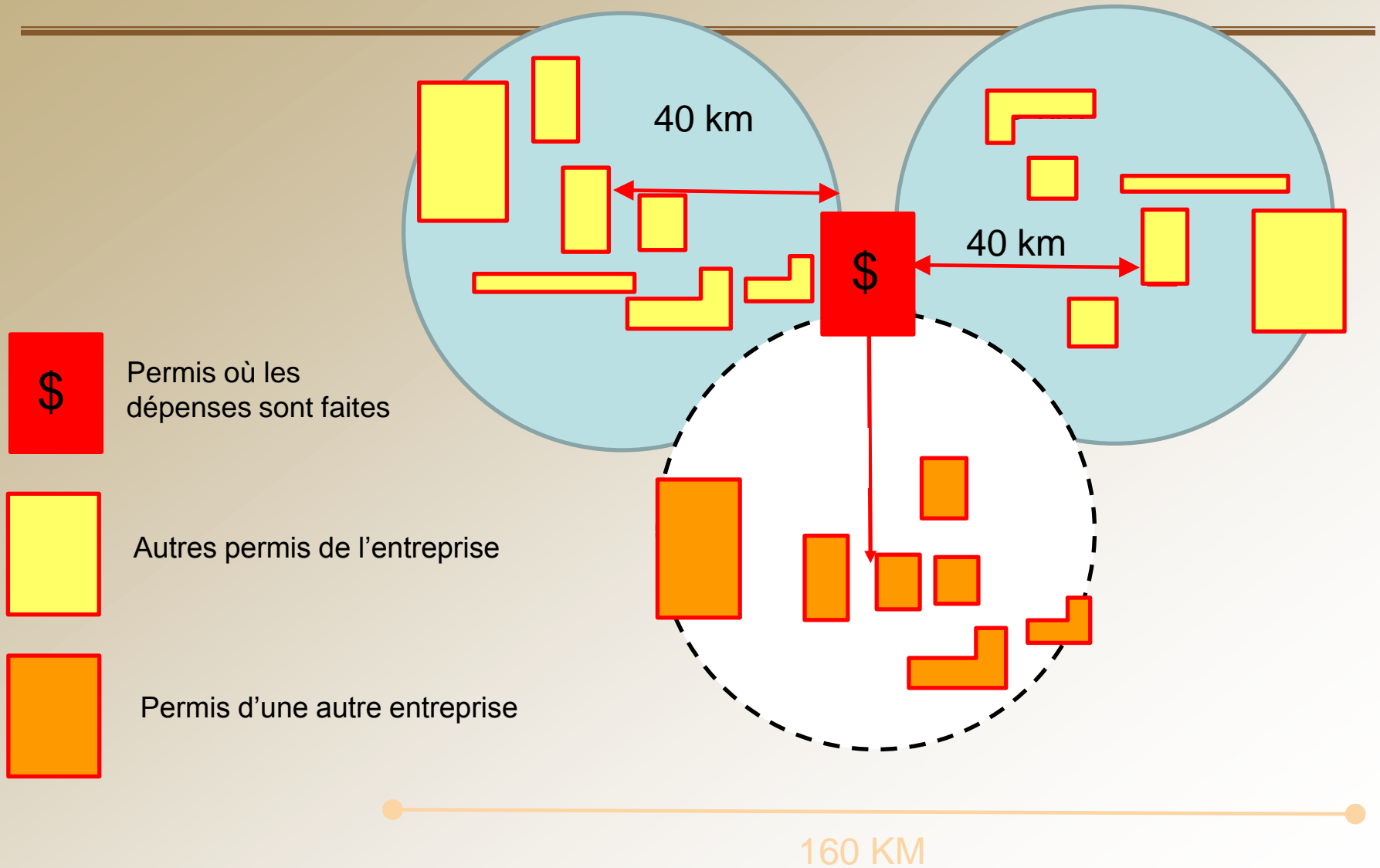
- Utilisation des mesures permises par la réglementation
 - Répartition des dépenses d'un permis sur d'autres
 - Transferts de participation

- Tolérance de situations non permises par la réglementation
 - Non-respect du rayon de 40 km pour regrouper les permis
 - Imputation des dépenses aux années antérieures

- Non-vérification de l'admissibilité des dépenses

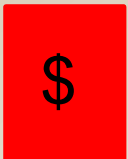
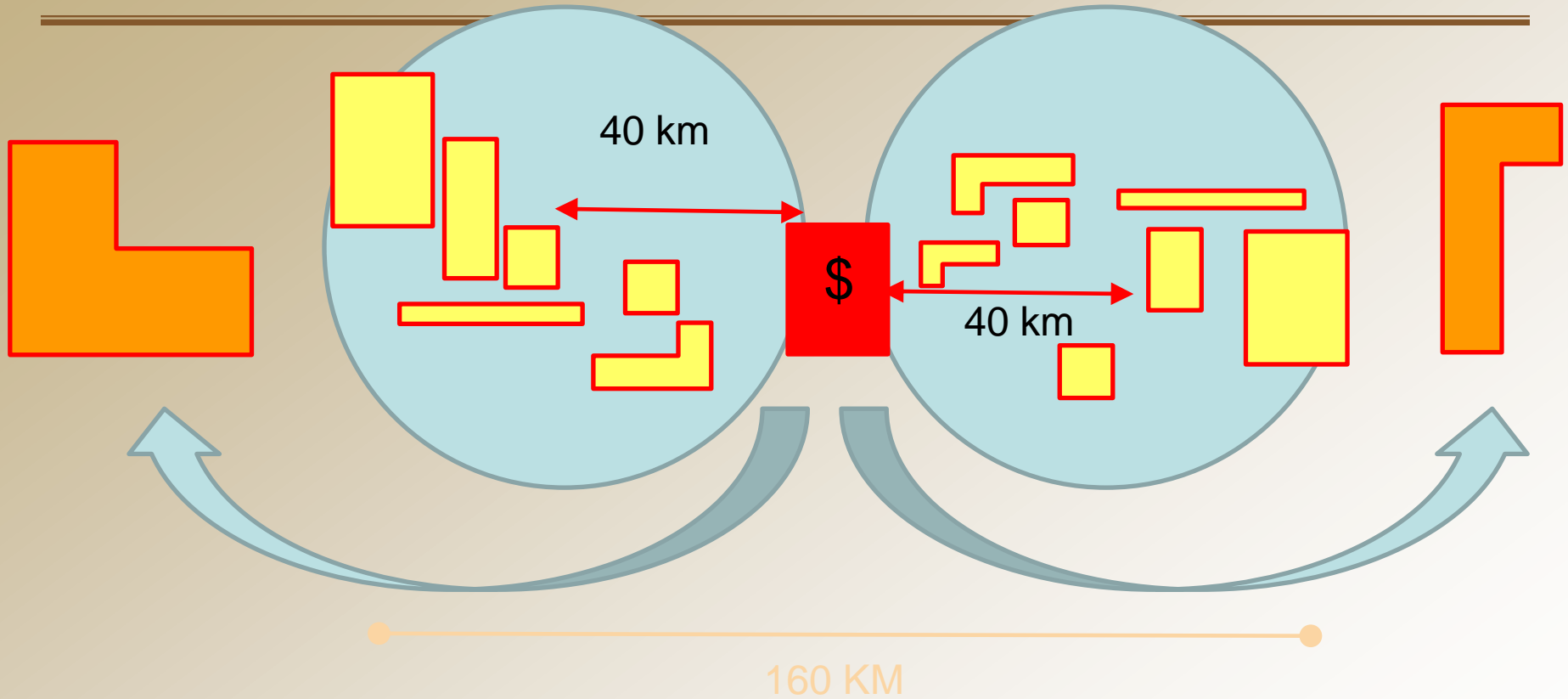
Gaz de schiste

*Répartition des dépenses dans un cercle d'un rayon de 40 km
et transfert d'une entreprise à une autre*

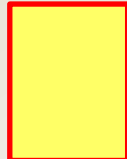


Gaz de schiste

Répartition des dépenses à l'extérieur de la zone permise (non réglementaire)



Permis où les
dépenses sont faites



Autres permis de l'entreprise
dans la zone



Autres permis de l'entreprise
à l'extérieur de la zone

Gaz de schiste

Délivrance des autorisations

Contrôles insuffisants par les ministères

➤ **Interventions du MRNF**

- Absence du programme de complétion permettant d'assurer la conformité des travaux (y compris la fracturation) dans 4 des 13 dossiers examinés
- Grande majorité des programmes non certifiés par un ingénieur (garantie de sécurité)
- Absence d'outils pour interpréter et appliquer les nouvelles exigences réglementaires adoptées en janvier 2010

➤ **Interventions du MDDEP**

- Certificat d'autorisation non requis avant octobre 2010

Gaz de schiste

Inspections

Contrôles insuffisants par les ministères

➤ **MRNF (examen de 13 des 18 puits fracturés)**

- Peu d'inspections lors des étapes critiques (forage : 2 et complétion : 3)
- Aucun programme d'inspection ou grille d'analyse
- Contenu des dossiers insuffisant pour juger de l'état de la situation

➤ **MDDEP (examen de 27 des 29 puits forés)**

- Peu d'inspections lors des étapes critiques (forage : 4 et complétion : 3)
- Connaissance insuffisante des eaux et des boues de forage et de fracturation de même que de la destination de celles-ci

Gaz de schiste

Évolution du cadre légal

- *Loi sur les mines* : inadaptée au secteur des hydrocarbures
- *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* : modifications de 1998 mais promulguées en 2010
 - Garantie d'exécution limitée à 150 000 \$
(10 % de la valeur estimée du puits en 1998 – 500 000 \$ pour 1 puits estimé à 5 M\$)
 - Assurance de responsabilité civile : 1 M\$ par incident

Interventions en matière de développement régional

Entités vérifiées :

- **Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)**
- **Conférences régionales des élus (CRÉ)**



Interventions en matière de développement régional

Objectifs et portée

MAMROT

- Coordination des interventions gouvernementales afin de les adapter aux besoins et aux priorités des communautés

CRÉ

- Gestion du Fonds de développement régional (FDR)
- 5 CRÉ visitées

Développement régional

Coordination gouvernementale

Imprécisions des orientations et des attentes gouvernementales

- Pas d'orientations claires qui refléteraient les priorités
 - Renforcement de la viabilité ?
 - Résilience des collectivités ?

- Répartition du FDR non liée à des orientations gouvernementales

Développement régional

Coordination gouvernementale (suite)

Connaissance insuffisante des milieux régionaux

- Pas d'évaluation de l'efficacité des organismes de développement en région
- Données non organisées et peu utilisées
- Peu d'analyse des plans quinquennaux

Fonctionnement des mécanismes de coordination à revoir

- Impossibilité pour le MAMROT de bien jouer son rôle
- Faible influence sur les G \$ investis en région

Développement régional

Gestion du FDR

Plans quinquennaux larges et imprécis

- Difficulté de s'y référer pour guider le choix des projets
- Peu d'objectifs et d'indicateurs
- Pas de processus formel qui associe les interventions des ministères à la réalisation du plan

Le plan quinquennal ne peut être considéré comme un véritable outil de planification guidant le développement de la région.

Développement régional

Gestion du FDR (suite)

Adaptation des programmes aux réalités régionales : cas peu nombreux

- Objectif de modulation non atteint
 - 12 des 25 ententes spécifiques vérifiées amorcées par un ministère sectoriel plutôt que par la région
 - Modulation de programmes pour 6 des 154 ententes en 4 ans

- Lourdeur du processus pour conclure une entente
 - En moyenne 1 an (20 %, plus de 600 jours)
 - Financement commencé avant la signature finale dans 44 % des cas examinés

Développement régional

Gestion du FDR (suite)

Processus d'attribution de l'aide financière à renforcer

- **Questionnement sur la pertinence des projets**
 - **Faiblesse des critères utilisés pour l'attribution des sommes**
(ex: logo de la CRÉ seul critère)
 - **Insuffisance de la documentation**
(ex: analyse de la demande, protocole d'entente, approbation du CA)
 - **Absence d'une évaluation de l'efficacité**

Développement régional

Programmes d'aide du MAMROT

Processus d'attribution de l'aide financière à renforcer (suite)

- **Deux programmes**
 - Fonds conjoncturel de développement
 - Fonds Chantiers Canada-Québec

- **Des lacunes semblables (40 projets examinés)**
 - Pas de critères clairs et précis
 - Peu d'appui sur des indicateurs socioéconomiques
 - Faible lien avec les planifications régionales
 - Insuffisance de la justification des projets

Chapitre 5

Application de la *Loi sur le développement durable : 2010*

Loi sur le développement durable

Reddition de comptes

Une reddition de comptes qui ne permet pas d’apprécier la contribution des entités et le progrès réalisé:

- **Caractère incomplet de celle-ci**
 - Près de la moitié des indicateurs non mesurés (278 sur 587)
 - Résultats comparés à la cible pour seulement le quart des 309 indicateurs mesurés

- **Nombreux engagements modifiés sans justification**
 - Indicateurs et cibles modifiés dans 22 des 35 rapports analysés
 - Aucune justification dans 18 des 22 cas

Loi sur le développement durable

Reddition de comptes

Une reddition de comptes qui ne permet pas d’apprécier la contribution des entités et le progrès réalisé (suite) :

- Non axée sur l’effet des actions
 - Impact des indicateurs de mesure axés sur les moyens

Cinq ans après l’adoption de la loi, il est nécessaire que l’Administration rectifie le tir dès maintenant, avant de compléter la mise en œuvre de la stratégie.

Retour sur les observations du commissaire énoncées dans le chapitre 1

Principes de développement durable

PRÉCAUTION

Gaz de schiste

- Peu de connaissance sur les incidences environnementales
- Faible couverture d'assurance de responsabilité civile
- 1,8 G\$ de passifs environnementaux (648 M\$ pour terrains miniers contaminés abandonnés)

RESPECT DE LA CAPACITÉ DE SUPPORT

Loi sur la qualité de l'environnement

- Peu de considération des pressions additionnelles engendrées par les nouvelles installations industrielles

Principes de développement durable (suite)

EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Gaz de schiste

- Absence d'évaluation des répercussions à long terme
- Délivrance des permis d'exploration à coût minime
- Absence d'évaluation de l'impact économique des émissions de gaz à effet de serre

ACCÈS AU SAVOIR

Loi sur la qualité de l'environnement

- Absence d'information pour les citoyens au sujet des contaminants rejetés et des cas de non-conformité

Principes de développement durable (suite)

SUBSIDIARITÉ

Gaz de schiste

- Absence d'arrimage aux planifications régionales
- Peu de consultation des acteurs locaux

Développement régional

- Pratiques des conférences régionales des élus qui ne leur permettent pas de jouer un rôle déterminant (outils de planification, attribution de l'aide financière)

APPLICATION FAIBLE DE LA RÉGLEMENTATION

Gaz de schiste

- Inspections non faites aux étapes critiques
- Non-respect des exigences liées aux travaux statutaires

Loi sur la qualité de l'environnement

- Avis d'infraction envoyés à répétition aux mêmes entreprises
- Conditions d'émission des certificats d'autorisation ne font pas toujours l'objet de suivis

LACUNES RÉCURRENTES

Gaz de schiste

- Pas d'analyse bénéfices-coûts (*Id. mines 2009*)

Loi sur la qualité de l'environnement

- Peu de moyens de détection de nouvelles entreprises en opération (*Id. rapport d'il y a 20 ans*)

ADAPTATION TARDIVE DE LA LÉGISLATION

Loi sur la qualité de l'environnement

- Projet de règlement sur la qualité de l'atmosphère soumis en 2006, non adopté
- Programme de réduction des rejets industriels (1988) limité à deux secteurs industriels

Gaz de schiste

- Préséance de la *Loi sur les mines*
- Modifications au *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains* faites en 1998, adoptées en 2010

MESURE DES RÉSULTATS ET REDDITION DE COMPTES PEU RIGOUREUSES

- Actions non mesurées ou de façon partielle
- Présentation des activités réalisées plutôt que des effets obtenus
- Cibles diminuées sans explication

Nécessité d'aller au-delà des mots

- Adapter les fondements juridiques de nos institutions et les services offerts à la population pour qu'ils correspondent aux besoins présents et qu'ils puissent évoluer
- Intégrer les principes de développement durable dans les nouvelles lois et dans les grands projets
 - *Loi sur les mines*
 - Projet de loi sur les hydrocarbures
 - « Plan Nord »
- Amorcer un processus de consultation tôt dans un projet afin d'arriver à un consensus social