

*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)*

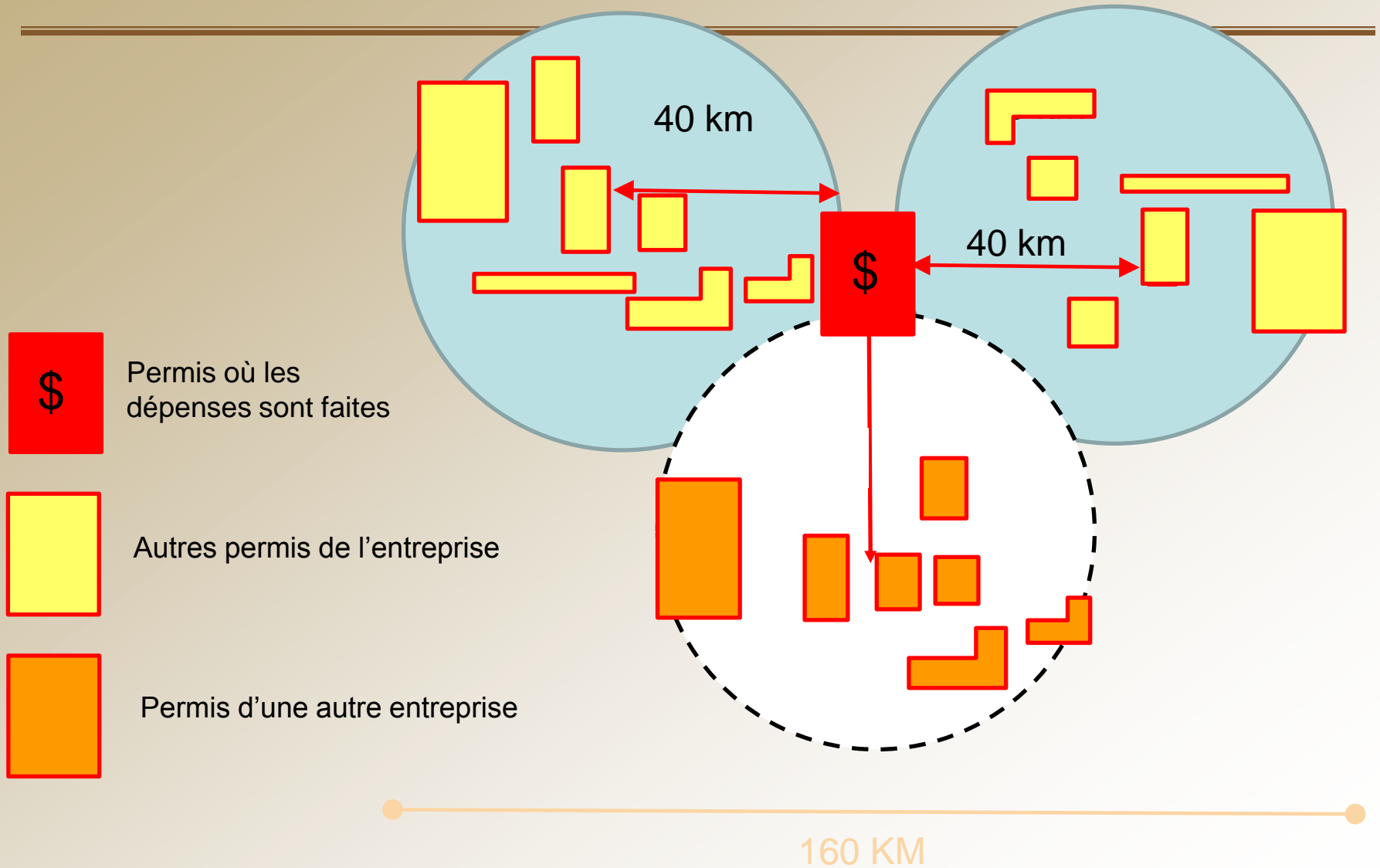
---

### **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

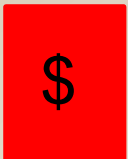
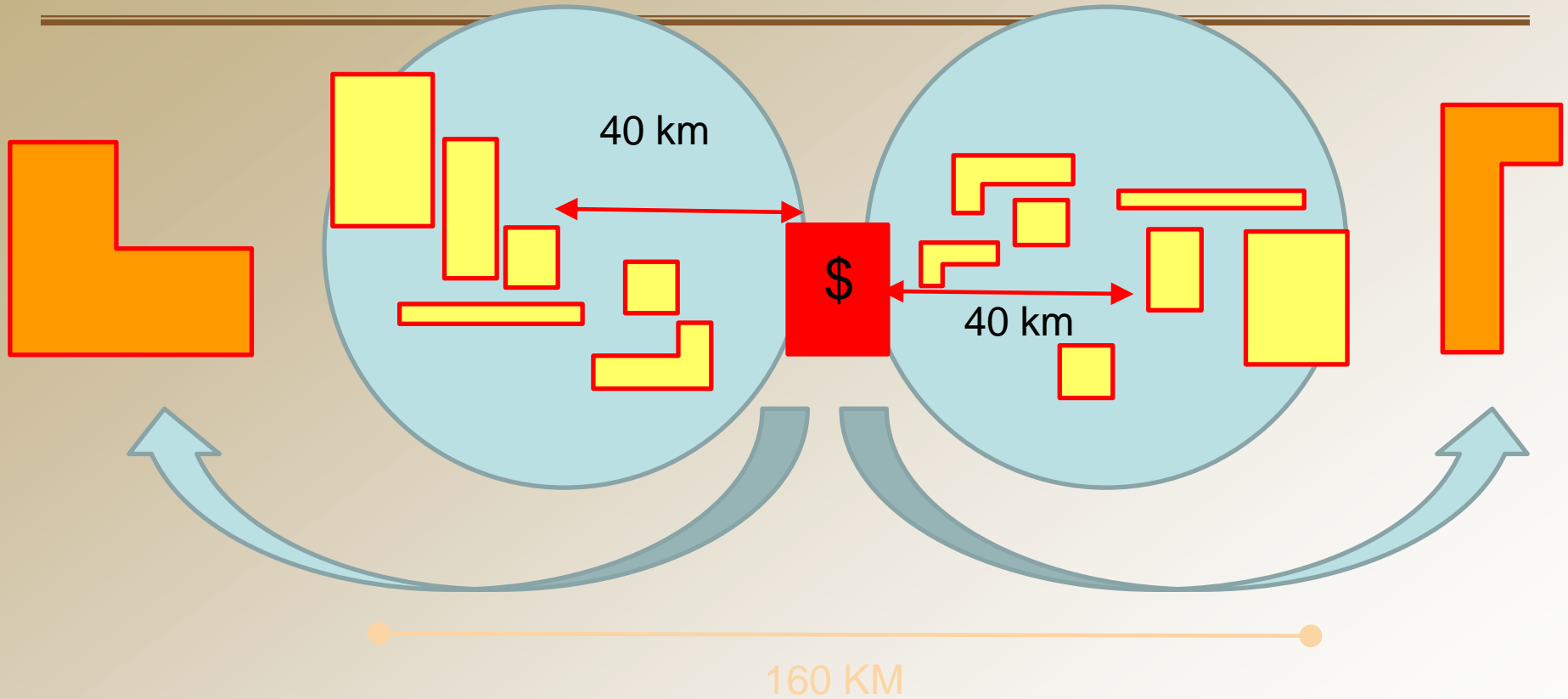
# Gaz de schiste

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

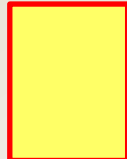


# Gaz de schiste

## 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