

AVIS ÉCONOMIQUE

Règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des barrages

24 septembre 2014

RÈGLES SUR L'ALLÈGEMENT DES NORMES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

La Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif adoptée par décret (décret 32-2014) s'inscrit dans le cadre des actions du gouvernement visant à réduire le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette politique s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics. Ainsi, tous les projets de loi et de règlement, les énoncés de politique et les plans d'action susceptibles de conduire à des obligations réglementaires doivent faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire conforme aux exigences de cette politique et être rendus accessibles sur le site Web des ministères ou organismes concernés.

L'application de cette politique permet d'évaluer les projets de nature législative ou réglementaire de façon à minimiser les coûts administratifs occasionnés aux entreprises.

NOTE

Cet avis est une mise à jour de l'avis économique du 21 août 2013 concernant le projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des barrages. Le projet de règlement est paru pour prépublication à la *Gazette officielle du Québec* et la consultation publique s'est terminée le 8 novembre 2013. À la suite de cette consultation, certaines modifications ont été apportées au projet de règlement, notamment en ce qui a trait au délai pour le dépôt des études d'évaluation de la sécurité. Ces modifications n'engendrent pas d'exigences supplémentaires pour les propriétaires de barrages mais constituent plutôt un allègement pour certains d'entre eux.

1 INTRODUCTION

La Loi sur la sécurité des barrages (ci-après la « Loi »), de même que son règlement d'application (ci-après le « Règlement de 2002 »), sont en vigueur depuis le 11 avril 2002.

La Loi établit trois catégories d'ouvrages : les barrages à forte contenance¹, les barrages à faible contenance et ceux que l'on appelle communément « petits barrages ». Les principales mesures de la Loi et du Règlement de 2002 s'appliquent aux barrages à forte contenance². Ces dispositions législatives encadrent la construction, la modification et l'exploitation de ces ouvrages.

Le règlement modifiant le Règlement de 2002 (ci-après le « Règlement ») réduit les exigences imposées aux propriétaires de barrages à forte contenance dont la rupture aurait des conséquences faibles ou minimales, c'est-à-dire les barrages dont la rupture n'est susceptible d'affecter aucune résidence permanente ou infrastructure d'importance³. Ces barrages appartiennent surtout à de petits propriétaires (citoyens, compagnies, organismes à but non lucratif et petites municipalités).

Le présent avis expose les impacts économiques estimés du Règlement.

2 OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES DE BARRAGES SELON LE RÈGLEMENT DE 2002

Le Règlement de 2002 prévoit notamment des mesures relatives à l'évaluation de la sécurité, aux normes minimales de sécurité, aux plans de gestion des eaux retenues et aux activités de surveillance.

Les propriétaires de barrages, dans les principaux champs qui relèvent du Règlement de 2002, doivent remplir plusieurs formalités. Ils doivent notamment :

- Transmettre le sommaire du plan de mesures d'urgence exigé en vertu du Règlement de 2002;
- Tenir un registre des actions posées sur un barrage pour en assurer la sécurité, dont les activités de surveillance;
- Transmettre un sommaire du plan de gestion des eaux retenues;

¹ Capacité de retenue du barrage, en volume d'eau.

² Un barrage est de la catégorie « forte contenance » lorsque : 1) sa hauteur est de 1 mètre ou plus et sa capacité de retenue est supérieure à 1 000 000 m³; ou 2) sa hauteur est de 2,5 mètres ou plus et sa capacité de retenue est supérieure à 30 000 m³; ou 3) sa hauteur est de 7,5 mètres ou plus, sans égard à la capacité de retenue. Voir l'article 4 de la Loi sur la sécurité des barrages.

³ Rupture à conséquences minimales : dans un territoire non habité ou comprenant des infrastructures ou des services de peu d'importance (par exemple, un chemin d'accès aux ressources, une terre agricole ou une installation commerciale sans hébergement).

Rupture à conséquences faibles :

- dans un territoire habité occasionnellement et comptant moins de 10 chalets ou résidences saisonnières, ou;
- dans un territoire comportant une installation commerciale qui offre de l'hébergement pour moins de 25 personnes ou qui compte moins de 10 unités d'hébergement; ou
- dans un territoire comprenant des infrastructures ou des services d'importance faible, par exemple, une route locale.

- Faire une demande d'approbation d'un programme de sécurité, le cas échéant (cette mesure ne vise que les propriétaires concernés qui le désirent);
- Aviser le Ministère de tout changement qui affecte un renseignement consigné dans le répertoire des barrages du Québec;
- Transmettre l'étude résultant de la première évaluation de la sécurité d'un barrage existant, y compris la présentation de la résistance du barrage aux crues et aux séismes;
- Transmettre les rapports d'évaluation de la sécurité ultérieurs.

3 DESCRIPTION DU RÈGLEMENT

Les changements au Règlement de 2002 visent principalement à moduler certaines exigences relatives aux barrages à forte contenance en fonction des risques qu'ils posent pour la sécurité des personnes et des biens.

3.1 Détail des modifications réglementaires

Les modifications réglementaires suivantes concernent seulement les barrages à forte contenance dont la rupture aurait des conséquences faibles ou minimales.

- Étude d'évaluation de la sécurité : le dépôt de la première étude sur les barrages dont la rupture aurait des conséquences faibles est repoussé à une date comprise entre 2016 et 2017, selon leur état et la fiabilité de leurs appareils d'évacuation⁴. Le dépôt de l'étude sur les barrages dont la rupture aurait des conséquences minimales est repoussé à une date comprise entre 2020 et 2022, selon les mêmes critères⁵.

Par ailleurs, le Ministère⁶ vise à réduire le contenu technique de ces études. Dans la majorité des cas, l'étude de stabilité des sections en remblai ou en béton, y compris l'étude sur le potentiel de liquéfaction, ne sera pas requise pour les barrages à forte contenance dont la rupture aurait des conséquences faibles ou minimales.

- Normes minimales de sécurité applicables à la résistance aux séismes : la norme relative aux séismes pour les barrages dont le niveau des conséquences en cas de rupture est faible ou minimal est abolie.

Des analyses sismiques, des forages ou des analyses dynamiques ne seraient plus requis. Ceux-ci augmentent considérablement les coûts assumés par les propriétaires, sans compter les coûts associés à certains travaux d'infrastructures, parfois nécessaires, et à la conception des plans et devis qui en découlent.

La modification réglementaire suivante relative aux plans de gestion peut concerner une vaste gamme de barrages.

⁴ Pour une partie des barrages, l'étude doit être déposée en 2016 et non en 2012 comme le prévoit le Règlement de 2002. Pour l'autre partie, elle est requise en 2017 et non en 2014.

⁵ Pour une partie des barrages, l'étude doit être déposée en 2022 et non en 2020 comme le prévoit le Règlement de 2002. Pour l'autre partie, elle est requise en 2020 et non en 2018.

⁶ Au Ministère, c'est le Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ) qui assure la mise à jour et l'élaboration de l'encadrement légal, réglementaire et administratif associé à la sécurité des barrages.

- Plan de gestion des eaux : l'obligation de produire un plan de gestion pour un barrage qui ne nécessite aucune gestion serait abolie.

Le Règlement de 2002 prévoit déjà que les barrages à forte contenance dont la rupture aurait un niveau de conséquences minimal confirmé par une étude de bris de barrage (attribution de la classe E) n'ont pas à faire l'objet d'un plan de gestion des eaux retenues.

Par la présente modification réglementaire, les barrages qui sont uniquement munis de déversoirs libres comme évacuateurs ou qui ne nécessitent aucune gestion en période de crue sont aussi dispensés de cette obligation, peu importe leur classe.

- D'autres modifications portent sur la surveillance ou consistent en des ajustements connexes pour assurer la cohérence, l'uniformisation et la concordance.

3.2 Fardeau administratif

Au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), l'élaboration et la modification des règlements s'effectuent parallèlement à une démarche de simplification administrative, dans une optique d'allègement du fardeau administratif des clientèles visées. Dans ce cas-ci, le Règlement n'introduit pas de nouvelles formalités administratives pour la clientèle du Ministère.

Le MDDELCC a procédé à l'évaluation d'un ensemble de pratiques qui pourraient être mises en œuvre pour réduire le fardeau administratif des propriétaires. Ce Règlement implante de meilleures pratiques :

- En déterminant plus précisément les catégories de clients concernés;
- En déterminant plus précisément les ouvrages visés en fonction de leur degré de risque d'impact environnemental et en fonction de la sécurité;
- En simplifiant le mode de traitement de certaines formalités administratives, ce qui réduit les délais.

Certaines dispositions du Règlement de 2002 sont exigeantes et coûteuses par rapport aux gains de sécurité obtenus, principalement pour les propriétaires de barrages dont la rupture présente un niveau de risque faible ou minimal.

4 IMPACTS DU RÈGLEMENT

Parmi les 2 097 barrages à forte contenance assujettis au Règlement de 2002, 1 249⁷ sont visés par les modifications apportées au Règlement. Il s'agit, d'une part, de l'ensemble des 433 barrages dont la rupture aurait des conséquences faibles et, d'autre part, de l'ensemble des 816 barrages dont la rupture aurait des conséquences minimales.

⁷ Source : Direction de la sécurité des barrages du CEHQ. Données disponibles au 30 avril 2013 dans le répertoire des barrages du Québec.

Les propriétaires de ces 1 249 barrages obtiennent un délai pour réaliser les études, ce qui devrait leur faciliter l'accès aux services d'ingénieurs. De plus, la réduction du contenu technique des études devrait faire diminuer les coûts assumés par les propriétaires⁸. Par ailleurs, le CEHQ est d'avis qu'il n'est pas toujours pertinent d'exiger des investigations aussi poussées pour certains barrages de très faible envergure, qui présentent peu de risques pour les personnes et les biens. Par conséquent, des dépenses majeures en ingénierie ne seraient plus requises.

4.1 Sommaire des bénéfices pour les propriétaires

4.1.1 Délai pour le dépôt des études d'évaluation de la sécurité

Les barrages visés par cet allègement réglementaire ne sont pas tous conformes à la Loi. Souvent, leur conformité n'a pas été démontrée par les propriétaires, et le Règlement vise à offrir un délai supplémentaire de deux à quatre ans pour transmettre au MDDELCC les études d'évaluation de la sécurité, dont le coût varie entre 20 000 \$ et 30 000 \$.

En utilisant l'hypothèse simple d'un coût moyen des études d'évaluation de la sécurité de 25 000 \$, multiplié par les 887 barrages qui n'ont pas encore fait l'objet d'une telle étude, on obtient un coût reporté de 22 M\$ pour les propriétaires de barrages.

Le coût reporté de 22 M\$ est une estimation très prudente, puisqu'il ne tient pas compte des travaux de réfection nécessaires. Par contre, bien qu'allégées, les dispositions relatives aux études de sécurité ne sont pas complètement abandonnées. Le premier gain réel pour les propriétaires est un sursis de quelques années avant le déboursement de ces sommes. Le paiement de certains montants au gouvernement pour les autorisations de travaux et pour l'analyse d'études est également reporté.

En supposant un taux d'intérêt de 5 %⁹ sur les emprunts au secteur commercial, les gains en intérêts, sur un emprunt de 22 M\$, sont de 1,1 M\$ par année. En considérant le report de 2,75 ans, en moyenne, le gain monétaire du report du déboursement est d'environ 3,05 M\$.

4.1.2 Retrait définitif de normes et de plans de gestion

En plus de diminuer le contenu technique des études, la modification du Règlement de 2002 vise à réduire les normes applicables à la résistance aux séismes et le nombre de plans de gestion des eaux requis. Cela correspond au deuxième gain de cette modification réglementaire. Bien que difficile à quantifier, l'allègement des normes applicables aux séismes peut dépasser plusieurs millions de dollars, si on considère l'ensemble des propriétaires de barrages dont la rupture présente un niveau de conséquences faible ou minimal. Quant à la réduction du nombre de plans de gestion, elle représente une économie d'environ 5 000 \$ par barrage. Cependant, il n'est pas possible, à ce stade-ci, de connaître le nombre de barrages concernés, bien que le nombre potentiel maximal soit de 1 207 barrages, lesquels se répartissent dans l'ensemble des catégories de risques en cas de rupture (risques minimaux, faibles, moyens, importants, très importants et considérables). Enfin, étant donné la grande variabilité des coûts des activités

⁸ D'après le CEHQ, la majorité des propriétaires veulent conserver leur barrage. Or, il est rare qu'un barrage serve à un seul riverain. Les propriétaires préfèrent donc souvent que les riverains participent au paiement des coûts.

⁹ Le taux de base des prêts aux entreprises (« prime rate ») est de 3 % au Canada depuis plusieurs années et il augmente en fonction du risque lié à l'emprunteur.

Voir : <http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/taux-dinteret-au-canada/>.

de surveillance, attribuable notamment à la localisation des barrages sur tout le territoire québécois, les économies réalisées par la diminution des activités de surveillance n'ont pas été évaluées.

5 CONCLUSION

Les bénéfices pour les propriétaires sont d'abord un délai de deux à quatre ans pour la production d'études d'évaluation de la sécurité, qui correspondent à des dépenses d'au moins 22 M\$. De plus, les gains en termes de rendement du capital (intérêts) qui en découlent totalisent un bénéfice de 3,05 M\$, réparti sur 2,75 ans. À ces bénéfices, il faut ajouter les reports de dépenses de rénovations et de modifications de structures qui pourraient survenir après les études de sécurité.

Outre ce délai, l'abandon définitif de normes applicables à la résistance aux séismes et celui des plans de gestion pour certains barrages est une économie nette dont la valeur, bien que difficile à évaluer, peut également dépasser plusieurs millions de dollars si on considère l'ensemble des propriétaires.

Maria Olar, économiste, chargée de projet
Direction de l'analyse économique et des lieux contaminés

Avec la collaboration de Sylvain Paquet, ingénieur
Direction de la sécurité des barrages