



**273** P ☒ NP ☐ **DM184**

Développement durable de l'industrie des gaz  
de schiste au Québec

6212-09-001

## PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE : LES ÉLÉMENTS CLEFS D'UN VÉRITABLE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC

Mémoire de la  
Fédération Québécoise des Municipalités

Présenté à la  
Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste

16 novembre 2010





## PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

### Mission

- Promouvoir les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.

### Vision

La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

### Valeurs

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
1 LA LÉGISLATION ACTUELLE ENCADRANT L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE .....	3
1.1 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et les responsabilités municipales .....	3
1.2 Modification de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : une nécessité.....	3
1.2.1 <i>Abrogation de l'article 246</i> .....	3
1.2.2 <i>La Loi sur le développement durable et l'application du principe de subsidiarité</i> .....	4
2 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE : LES ÉLÉMENTS CLEFS D'UN VÉRITABLE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC.....	5
2.1 La nécessité d'une évaluation environnementale stratégique.....	5
2.2 Un cadre d'autorisation à resserrer.....	6
2.2.1 <i>La Loi sur la qualité de l'environnement et l'exploration des gaz de schiste</i> .....	6
2.2.2 <i>La Loi sur la qualité de l'environnement et l'exploitation des gaz de schiste</i> .....	8
2.2.3 <i>La Loi sur le développement durable</i> .....	8
2.3 Assurer la sécurité des personnes et de leurs biens ainsi que la sécurité des infrastructures et des services essentiels .....	12
2.4 L'utilisation des voies publiques par l'industrie .....	14
3 DÉVELOPPER UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE DES GAZ DE SCHISTE .....	15
3.1 L'apport de l'exploitation des ressources naturelles au développement économique local ..	15
3.2 Les retombées locales et l'établissement de redevances sur les ressources naturelles.....	16
CONCLUSION .....	19
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....	20
BIBLIOGRAPHIE	



## INTRODUCTION

Monsieur le Président,  
Membres de la Commission,

Nous remercions les membres de la Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec de l'occasion offerte à la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) de présenter l'état de sa réflexion sur le développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste<sup>1</sup> sur le territoire du Québec.

Le 13 octobre dernier, la FQM portait à la connaissance de la Commission son questionnement sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec, résultat d'une réflexion des membres de la FQM, dont certains sont directement touchés par les activités d'exploration réalisées sur leur territoire par l'industrie. Nous croyons nécessaire que l'information pertinente découlant de ce questionnement soit analysée sous l'angle d'un réel développement durable de cette industrie, au bénéfice des citoyens et des régions du Québec. C'est d'ailleurs cette approche qui a été privilégiée par la FQM dans l'analyse de l'information disponible sur les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste pratiquées actuellement par l'industrie.

La Loi sur le développement durable, adoptée par le gouvernement du Québec en 2006, édicte les principes qui doivent guider l'administration gouvernementale afin d'assurer la cohérence de ses actions en matière de développement durable. C'est d'ailleurs sur la base de ces principes que la FQM a évalué l'encadrement actuel de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste.

Les principes de santé et de qualité de vie, de protection de l'environnement, d'efficacité économique, de subsidiarité, de prévention et de précaution ainsi que celui de pollueur-payeur ont notamment guidé la FQM dans son analyse.

### L'implication de la FQM en appui à ses membres

Depuis plusieurs mois déjà, la FQM est interpellée par ses membres sur la problématique soulevée par le développement rapide de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire, de sécurité publique et civile, d'environnement et de développement durable.

La Fédération avait d'ailleurs interpellé dès 2009 le ministre des Ressources naturelles et de la Faune de l'époque, M. Claude Béchard, concernant ce dossier, en **réitérant l'importance de ne pas commettre les mêmes erreurs que dans le dossier de l'énergie éolienne**, où l'élaboration du cadre d'implantation de la filière s'est faite alors que les compagnies étaient déjà à pied d'œuvre sur le territoire. Le conseil d'administration de la Fédération avait en effet adopté une résolution demandant d'impliquer le milieu municipal dans l'implantation de la filière gazière.

Depuis 2009, l'industrie gazière a connu un essor spectaculaire de telle sorte que d'autres questions ont également été soulevées, notamment sur les impacts économiques des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste pour les communautés locales. En effet, la FQM souhaite connaître le modèle économique qui sera privilégié par le gouvernement pour garantir le maximum de retombées à la fois pour les régions et l'ensemble des Québécois, et ce, pour les générations actuelles et futures.

La FQM rappelle qu'elle ne s'oppose pas à l'exploitation des gaz de schiste. Bien au contraire, elle reconnaît le potentiel de ce nouveau type d'exploitation pour le développement économique de nombreuses régions du Québec.

---

<sup>1</sup> Bien qu'il soit scientifiquement préférable de se référer plutôt à l'expression « gaz de shale » puisque la formation rocheuse dont il est question dans les basses terres du Saint-Laurent se nomme « shale d'Utica », le présent document utilisera l'expression consacrée depuis les premières explorations au Québec, soit gaz de schiste.

Le manque d'information claire et objective disponible quant aux impacts environnementaux et la sécurité publique soulève cependant bien des questions auprès de ses membres et des populations qu'ils représentent. **Dans le contexte actuel, le fardeau de la preuve revient au gouvernement et à l'industrie, que ce soit en termes de responsabilités liées aux impacts de ces activités en matière de sécurité publique, de santé et d'environnement tout comme au plan financier.**

La FQM souhaite que le Québec profite du développement de cette filière tout en minimisant les impacts environnementaux et en favorisant son acceptabilité sociale. C'est d'ailleurs pour ces raisons que ses membres, réunis en assemblée générale le 2 octobre dernier, ont unanimement adopté une résolution demandant au gouvernement de décréter un temps d'arrêt dans le développement de la filière gazière le temps que le Québec se dote d'une loi encadrant ces activités.

La FQM n'a pas la prétention de pouvoir répondre dans le présent mémoire à l'ensemble des 104 questions posées au BAPE le 13 octobre dernier, mais elle s'attend toutefois que le gouvernement le fasse considérant l'importance des enjeux soulevés. À l'heure actuelle, la FQM souhaite plutôt formuler des recommandations en fonction des préoccupations exprimées par les représentants des municipalités et qui permettront d'assurer un développement harmonieux de l'industrie des gaz de schiste au Québec.



# 1 LA LÉGISLATION ACTUELLE ENCADRANT L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE

## 1.1 La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et les responsabilités municipales

La question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations en matière de développement et de régulation de l'activité gazière. Présentement, l'exploration et l'exploitation gazière échappent à pratiquement toutes les prérogatives municipales en matière d'aménagement du territoire.

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les municipalités peuvent adopter des règlements encadrant le zonage, le lotissement et la construction. Aussi, les MRC doivent produire un schéma d'aménagement et de développement qui détermine les objectifs et les grandes orientations relatives à leur territoire. Rappelons que cette loi a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire du gouvernement québécois vers les municipalités et les MRC. Par conséquent, les municipalités locales et régionales sont les instances reconnues et imputables à la population en termes de planification et de gestion territoriales. À ce titre, elles sont fréquemment appelées à procéder à des arbitrages relativement aux différentes activités présentes sur leur territoire.

## 1.2 Modification de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : une nécessité

### 1.2.1 Abrogation de l'article 246

Actuellement, les projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste sont soustraits des règles applicables de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et de la Loi sur la qualité de l'environnement, si ce n'est que pour certains éléments accessoires liés à l'activité de forage, tels que le prélèvement de l'eau et la gestion des eaux de forage, ou encore si le forage est réalisé en milieu humide. Ces activités sont plutôt encadrées par le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, qui relève de la responsabilité du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

En effet, le premier alinéa de l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19-1) confirme que les municipalités et les MRC ne disposent que d'un pouvoir minimal face au secteur gazier :

*« Aucune disposition de la présente loi, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1). »*

Concrètement, cela signifie que le territoire soumis à l'exploration ou l'exploitation d'une substance gazière échappe complètement à la planification territoriale des municipalités et des MRC exercée par l'entremise du zonage et des schémas d'aménagement. En outre, la Loi sur les mines confère au gouvernement un pouvoir d'expropriation qui permettrait même à l'industrie d'avoir accès à un terrain privé pour exploiter la ressource sans le consentement du propriétaire. La FQM a d'ailleurs soulevé cette problématique dans son questionnaire déposé au BAPE, en plus de s'interroger sur l'impact des activités gazières sur la valeur des propriétés.

Actuellement, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui est en révision, offre une occasion unique d'utiliser les outils de planification qui relèvent des municipalités et MRC pour se doter d'une vision intégrée permettant d'assurer un aménagement et un développement durable.

En définitive, l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme interdit aux MRC de prendre une décision qui aurait pour effet de nuire aux activités gazières ou minières.

Face à la préséance des droits gaziers, les municipalités et les MRC se retrouvent dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs priorités, par exemple selon des axes de développement à caractère récréotouristique ou concentrés sur d'autres types de ressources telles que les forêts et l'eau.

Conséquemment, la Fédération recommande l'élimination de la préséance des droits gaziers et le renforcement des prérogatives municipales par l'arrimage des activités d'exploration et d'exploitation aux schémas d'aménagement et de développement du territoire. À cet égard, le développement gazier doit se faire en conformité avec le schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC.

### Recommandation

**Que le gouvernement du Québec élimine la préséance des droits gaziers en abrogeant l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui fait en sorte que l'exploration et l'exploitation gazière échappent complètement à la planification territoriale des municipalités et des MRC.**

En ce qui a trait à l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, la Fédération n'arrive pas à s'expliquer qu'à la page 21 du document technique du MRNF, intitulé *Le développement du gaz de schiste au Québec* et déposé à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, on indique que certaines dispositions de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles permettent aux municipalités d'adopter une résolution pour autoriser ou non un projet de l'industrie gazière en zone agricole et que les experts de la Commission de protection du territoire agricole du Québec subordonnent leur processus d'autorisation à cette dernière<sup>2</sup>. À notre avis, cette assertion n'est pas fondée puisque que les dispositions de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles ne permettent aux MRC/municipalités que d'émettre un avis sur la conformité des activités à réaliser en zone verte.

Or, face à ce constat, il est clair que le cadre réglementaire actuel ne permet pas d'impliquer les communautés locales à l'égard des conditions d'implantation de la filière sur leur territoire, qu'il soit agricole ou non. Actuellement, les élus et les citoyens ne veulent pas se retrouver devant le fait accompli et aux prises avec un développement non planifié, perturbateur de leur milieu de vie, et dont ils ne bénéficieront pas ou peu.

#### 1.2.2 La Loi sur le développement durable et l'application du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité inscrit dans la Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1), se définit ainsi : « *que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité* ». La Loi précise qu'une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

À la lecture de ce qui précède en matière de responsabilités municipales en aménagement du territoire, et en fonction de la prise en considération des principes énoncés dans la Loi sur le développement durable, l'implication des municipalités et MRC quant à la planification des activités du secteur gazier contribuera à une meilleure intégration des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste.

---

<sup>2</sup> MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Le développement du gaz de schiste au Québec*, Québec, 2010, p. 21.

## La nouvelle Loi sur les hydrocarbures

Ainsi, la nouvelle Loi sur les hydrocarbures doit servir à encadrer la recherche et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel au Québec ainsi qu'à assurer aux Québécois des retombées maximales provenant de l'exploitation de leurs ressources naturelles. Cette nouvelle loi doit permettre également d'introduire de nouvelles exigences réglementaires en matière de consultation et d'information qui permettront d'assurer l'intégration harmonieuse des activités d'exploration et d'exploitation dans les collectivités locales. Enfin, la Loi sur les hydrocarbures doit favoriser l'investissement, le respect de l'environnement et les milieux d'accueil.

Dans l'optique où l'on vise un développement de cette filière qui s'exerce dans le respect du développement durable, il est important d'adopter une loi conséquente dès le printemps 2011 pour concrétiser les principes et les objectifs énoncés dans la Loi sur le développement durable.

C'est pourquoi la FQM souhaite que la future loi sur les hydrocarbures, qui sera proposée par le gouvernement, intègre également le principe d'arrimage des activités gazières aux schémas d'aménagement des MRC afin que les municipalités et MRC puissent assumer leurs prérogatives en aménagement du territoire.

### Recommandations

Que le gouvernement adopte dès le printemps 2011 une Loi sur les hydrocarbures afin d'assurer un développement durable de ces matières.

Que les municipalités et les MRC soient impliquées dans l'encadrement du développement de l'exploration et de l'exploitation de ces nouvelles filières énergétiques en renforçant leurs prérogatives par l'arrimage des activités du secteur gazier aux schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC, dans le respect de l'application du principe de subsidiarité inscrit à la Loi sur le développement durable.

## 2 PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET ACCEPTABILITÉ SOCIALE : LES ÉLÉMENTS CLEFS D'UN VÉRITABLE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'INDUSTRIE DES GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC

### 2.1 La nécessité d'une évaluation environnementale stratégique

Comme nous l'avons exprimé dans notre questionnaire sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec qui a été déposé à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), les questions liées à la qualité de l'environnement sont très préoccupantes tant pour les citoyens que pour les élus. Plusieurs des questions soulevées portent sur les préoccupations environnementales relatives à la pollution de l'air, de l'eau et des sols.

Plus particulièrement, s'il y a un aspect qui préoccupe les municipalités et les citoyens dans le dossier des gaz de schiste, c'est bien celui des impacts potentiels de ces activités sur les ressources en eau potable. En effet, les municipalités ont investi plusieurs centaines de millions de dollars dans les dernières années pour mettre à niveau et rénover leurs infrastructures d'eau potable, pour en construire de nouvelles et pour effectuer des recherches afin de trouver de nouvelles sources d'eau. Dans ce contexte, il est normal qu'élus et citoyens s'inquiètent et exigent l'assurance que ces efforts n'aient pas été effectués en vain. De surcroît, il est essentiel que le gouvernement élabore un encadrement des plus stricts qui permettra de protéger la santé des citoyens des régions concernées. Dans le questionnaire qu'elle a soumis au BAPE le 13 octobre dernier, la FQM avait d'ailleurs soulevé plusieurs enjeux

concernant la fracturation hydraulique, le prélèvement, le traitement et la récupération de l'eau et la protection des aquifères (voir Annexe).

Depuis 2009, l'industrie gazière a connu un essor spectaculaire de telle sorte qu'une analyse plus globale des impacts environnementaux est rendue essentielle. D'ailleurs, le gouvernement du Québec s'est engagé dans un programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin, qui découle de la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015. Dans le document *Le Saint-Laurent, source de richesses, Programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin* il est dit que : « *Le gouvernement du Québec entend mettre en valeur de façon responsable les hydrocarbures présents dans son sous-sol marin. La connaissance approfondie du territoire québécois et la prise en compte des dimensions environnementales et socioéconomiques qui s'y rattachent s'avèrent des conditions primordiales dans sa prise de décision*<sup>3</sup> ».

À l'instar de l'engagement pris par le gouvernement du Québec quant au programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin, et considérant que plusieurs interrogations demeurent quant aux impacts environnementaux de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, la FQM demande qu'une évaluation environnementale stratégique similaire soit réalisée pour la mise en valeur de cette ressource au Québec.

#### Recommandation

Que le gouvernement du Québec réalise un programme d'évaluations environnementales stratégiques, à l'instar de ce qui s'est fait en milieu marin, pour connaître les impacts de l'exploitation des gaz de schiste avant de poursuivre l'exploration et l'exploitation.

## 2.2 Un cadre d'autorisation à resserrer

### 2.2.1 La Loi sur la qualité de l'environnement et l'exploration des gaz de schiste

L'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) précise que : « *Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.* »

Cet article de loi précise également que toute activité réalisée dans un cours d'eau, un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation.

Dans ce contexte, le ministre peut également exiger du requérant tout renseignement, recherche ou étude supplémentaires dont il estime avoir besoin pour connaître les conséquences du projet sur l'environnement et juger de son acceptabilité.

Les forages d'exploration pratiqués par l'industrie des gaz de schiste sur le territoire québécois sont exclus de l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Ces forages doivent

<sup>3</sup> MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Le Saint-Laurent, source de richesses – Programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin*, Québec, 2009 [Présentation Powerpoint]

néanmoins satisfaire aux exigences du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains édicté en vertu de la Loi sur les mines.

Toutefois, plusieurs activités connexes au forage sont soumises à l'obtention d'un certificat d'autorisation selon les exigences de la Loi sur la qualité de l'environnement. C'est le cas notamment des activités de fracturation, si les activités de forage sont réalisées dans un cours d'eau, un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière ou sur les rives ou dans la zone inondable, s'il y a prélèvement en cours d'eau pour les activités de fracturation, s'il y a valorisation des boues contaminées utilisées pour les activités de fracturation ou pour tout traitement des eaux usées avant rejet dans l'environnement.

Un certificat d'autorisation est également requis en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement au regard de l'application de la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables et leurs habitats alors que l'article 48 exige une autorisation pour l'installation d'une torchère.

En vertu des dispositions législatives prévues à la Loi, laquelle affirme le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection qui ne sont pas encore en vigueur, il y aurait autorisation du ministre dans le cadre de l'application de la Loi. L'analyse que sous-tend cette autorisation devrait s'effectuer dans une perspective de développement durable en tenant compte, entre autres, des impacts sur les autres usagers afin de concilier les besoins actuels et futurs des différents usages de l'eau.

À la lecture des différentes exigences édictées par la Loi sur la qualité de l'environnement et ses réglementations afférentes qui sont appliquées à la pièce en fonction de la configuration des projets et considérant l'importance du respect des principes de prévention et de précaution inscrits dans la Loi sur le développement durable, il est essentiel d'intégrer l'ensemble de ces différentes exigences sous l'égide d'une seule autorisation globale et standardisée, qui prendrait en considération l'ensemble des impacts liés aux activités d'exploration des gaz de schiste.

Pour ce faire, l'autorisation de l'ensemble des activités d'exploration devrait être retirée de l'application du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, qui découle de la Loi sur les mines, pour être soumise à l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

### Recommandation

**Que les projets d'exploration soient désormais soumis à l'émission d'un certificat d'autorisation portant sur l'ensemble de l'activité par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs selon l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.**

Cette autorisation devra prévoir un plan de fermeture du puits (incluant les coûts et les provisions obligatoires à cet effet), les mesures de sécurité à la population applicables et la municipalité devra en être avisée formellement.

En outre, et préalablement à l'émission d'un certificat d'autorisation sous l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement, qui ne prévoit pas de consultation publique, et à la lumière de l'expérience récente dans certaines régions, il serait pertinent d'imposer à l'industrie l'obligation d'élaborer un plan de déploiement des opérations d'exploration, par MRC, avec calendrier et localisation des sites et de prévoir des séances d'information publiques afin que la population des régions concernées ait l'opportunité d'être informée des activités prévues sur le territoire.

## Recommandation

Que l'industrie ait l'obligation d'élaborer un plan de déploiement des opérations d'exploration par MRC, avec calendrier et localisation des sites et de prévoir des séances d'information publiques afin que la population des régions concernées ait l'opportunité d'être informée des activités prévues sur le territoire.

### 2.2.2 La Loi sur la qualité de l'environnement et l'exploitation des gaz de schiste

Quant à la phase d'exploitation, le document déposé par le MDDEP à la Commission du BAPE précise que des installations permanentes sont construites et que plusieurs facteurs influencent la localisation et la configuration d'un site. Le document décrit deux types d'exploitation, soit des sites à puits individuels, verticaux ou horizontaux, ou encore des sites à puits multiples qui comprennent de 6 à 8 puits. Il est également question d'infrastructures permanentes telles que l'installation de réservoirs de stockage, la construction d'unités de traitement et de liquéfaction des gaz, de compresseurs et de pompes ainsi que la possibilité d'implantation d'un gazoduc pour le transport.

Actuellement, un certificat d'autorisation est requis en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement pour l'exploitation d'un puits gazier.

En fonction de la nature permanente des installations et de l'ampleur de celles-ci, de leurs impacts environnementaux et des risques potentiels en matière de sécurité de la population, et dans le respect des principes de prévention et de précaution inscrits dans la Loi sur le développement durable, l'ensemble des activités d'exploitation des gaz de schiste devrait faire l'objet d'une étude d'impact et d'une consultation publique. Pour ce faire, les projets d'exploitation des gaz de schiste doivent être soumis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, en application de l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement qui prévoit explicitement la confection d'une étude d'impacts sur l'environnement et une étape d'information et de consultation publique par l'intermédiaire du BAPE.

## Recommandation

Que les projets d'exploitation des gaz de schiste soient soumis à la procédure d'étude d'impact et de consultation publique tel que le prévoit l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

### 2.2.3 La Loi sur le développement durable

La Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1), adoptée au printemps 2006 par l'Assemblée nationale du Québec, précise à l'article 1 que : « *Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Elles visent à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable...* »

Cette loi édicte certains principes afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans les activités qui relèvent de la responsabilité gouvernementale et c'est à la lumière de cette loi fondamentale que la FQM a réalisé son analyse de la situation actuelle et a établi ses recommandations.

## L'application du principe de Santé et qualité de vie

La Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1) définit le principe de *Santé et de qualité de vie* de la manière suivante : « *Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature* ».

Sur la base du document *Gaz de shale et les risques à la santé* du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) rédigé en collaboration avec l'Institut de santé publique du Québec (INSPQ) et présenté à la Commission par M. Jean-Pierre Vigneault<sup>4</sup>, les principales préoccupations de santé publique soulevées portent sur l'eau, l'air, les risques technologiques et les dimensions sociales et de qualité de vie.

Au chapitre de la contamination de l'eau, le document identifie divers effets chroniques potentiels, incluant des effets cancérogènes, selon la nature des produits utilisés, la quantité et le degré d'exposition.

Pour en évaluer le risque, certaines données sont nécessaires telles que :

- les ingrédients et la « recette » utilisée;
- la quantité de produits se retrouvant dans les eaux usées et les matières résiduelles générées par le procédé;
- le risque de contamination des sources d'eau pendant les procédés d'exploration et d'exploitation et après la fermeture du puits;
- les modes d'entreposage, de traitement et d'élimination adéquats des eaux et boues usées et des matières résiduelles;
- l'identification de mesures pour éviter la contamination des sources d'eau potable et le suivi de leur qualité.

En ce qui a trait à la contamination de l'air, plusieurs éléments sont identifiés. La circulation intensive du transport lourd, les bassins d'entreposage d'eaux usées qui génèrent possiblement des composés organiques volatiles, la formation de l'ozone au sol ainsi que l'utilisation de machineries utilisant du combustible fossile sur de grandes périodes et générant des oxydes d'azote et de soufre. L'utilisation d'une torche générant des composés organiques volatiles et d'oxydes d'azote est également mentionnée. Pour en évaluer le risque sur la santé des travailleurs et des citoyens, on doit connaître la concentration et la durée d'exposition aux polluants, aussi bien dans l'environnement immédiat du site de forage que dans un périmètre plus large en cas d'exploration ou d'exploitation intensive, et ce, en fonction du nombre d'individus exposés.

Quant au risque technologique, soit les explosions, incendies, fuites et déversements, les causes sont diverses, les contaminants variés et ce type d'incident peut survenir aussi bien dans le cadre d'activités d'exploration que d'exploitation ou encore durant le transport. La présentation du MSSS et de l'INSPQ précise que la fréquence de ce type d'incident est peu documentée et que l'atteinte à la santé peut varier de blessures légères à des décès.<sup>5</sup> À titre d'exemple, le document énumère les différents éléments à considérer pour en évaluer le risque, soit l'inventaire des matières en cause, les volumes d'activités, les sites d'entreposage, le transport, le plan de mesures d'urgence et la proximité de la population.

Pour ce qui est des sources potentielles de nuisances pouvant affecter la qualité de vie, le bruit, le transport intensif, la pollution lumineuse, les vibrations et la modification du milieu de vie sont identifiés. Le document précise que les

---

<sup>4</sup> MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX en collaboration avec l'INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Gaz de shale et les risques à la santé*. [Présentation Powerpoint de M. Jean-Pierre Vigneault d'une communication déposée le 12 octobre 2010]

<sup>5</sup> *Ibid*



effets doivent être évalués selon la durée réelle de l'activité, que différents facteurs modulent l'intensité de ces effets et qu'ils doivent être mieux connus pour les apprécier au Québec.

Le MSSS et l'INSPQ concluent que : « *la documentation des impacts potentiels de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste en est à ses débuts et qu'il est nécessaire de caractériser les dangers pour la mise en place des mesures de prévention et de mitigation*<sup>6</sup>. » Il s'agit là d'un élément qu'il y a lieu de considérer et qui milite en faveur d'un temps d'arrêt comme le souhaite la FQM et de nombreux intervenants, le temps de caractériser les dangers et d'identifier les mesures de prévention et de mitigation.

### L'application du principe de Protection de l'environnement

La Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1) définit le principe de *Protection de l'environnement* de la façon suivante : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement* ».

Le document de travail du MDDEP *Les enjeux environnementaux de l'exploration et de l'exploitation gazière dans les basses terres du Saint-Laurent*, déposé à la Commission, confirme que les forages actuellement effectués au Québec sont exclus, sauf exception, de l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement<sup>7</sup>.

Rappelons que les activités de forage visées par la Loi sur les mines sont encadrées par le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains qui relève du MRNF.

Toutefois, comme nous l'avons exprimé précédemment, certaines activités connexes au forage nécessitent une autorisation à la pièce.

Le document du MDDEP affirme que : « *Lorsque les dispositions modificatives de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection entreront en vigueur, le prélèvement d'eau lié à un projet de gaz de shale sera assujéti à une autorisation du ministre en vertu du nouvel article 31.75 de la Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>8</sup> ». On précise que le pouvoir d'autorisation s'exercera dans une perspective de développement durable en tenant compte des autres usagers, de la disponibilité et de la répartition de la ressource, de l'évolution du milieu et du développement économique d'une région ou d'une municipalité.

Le constat est que ces mesures ne sont pas appliquées dans le processus d'autorisation actuel, ce qui est étonnant considérant les volumes d'eau importants utilisés pour les activités de fracturation (de 4 000 à 35 000 mètres cubes par fracturation).

Dans certaines autres juridictions, il y a obligation de procéder à un échantillonnage et une analyse de l'eau des puits domestiques qui sont en périphérie des activités de forage, ce qui n'est pas une pratique exigée actuellement.

En ce qui a trait à la gestion des eaux usées, le MDDEP confirme que plusieurs des produits chimiques utilisés sont dangereux pour l'environnement et la santé humaine. Le document affirme que : « *À l'heure actuelle, la gestion des eaux issues de la fracturation hydraulique représente des enjeux importants de l'exploration des gaz de shale* » et que « *jusqu'à maintenant, les eaux usées de fracturation ont été acheminées à des stations d'épuration* ».

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les enjeux environnementaux de l'exploration et de l'exploitation gazières dans les Basses-Terres du Saint-Laurent*, octobre 2010 [document de travail].

<sup>8</sup> Ibid



*municipales*<sup>9</sup> ». Tout en reconnaissant que cette activité doit faire l'objet d'un certificat d'autorisation, il relève toutefois de la responsabilité des gestionnaires municipaux de s'assurer de respecter les normes de rejet. Il s'agit là d'un paradoxe important où on demande pratiquement aux municipalités de traiter des eaux résiduelles sans en connaître la composition et sans obligation de l'industrie de dévoiler les composants. Par conséquent, le milieu municipal est fortement préoccupé par la composition des eaux résiduelles et la capacité de traitement des usines d'épuration des eaux usées municipales et c'est la raison pour laquelle la FQM demande que le gouvernement élabore un plan de prise en charge des eaux et boues usées par l'industrie.

De plus, le MDDEP précise que certains contaminants pourraient affecter l'environnement, même après traitement, notamment les matières dissoutes. En Pennsylvanie, on limite l'apport quotidien à moins de 1 % du volume d'eau traité quotidiennement par l'usine d'épuration et cet état envisage l'obligation de traitement des eaux afin d'enlever les matières dissoutes totales.

Au sujet des émissions atmosphériques, le MDDEP confirme que l'impact des émissions générées par les activités d'exploration n'a pas été évalué dans le cadre des projets exécutés au Québec. On parle ici de l'utilisation d'équipement tel que foreuses, compresseurs, pompes, génératrices, torchères ainsi que le camionnage. Certaines exigences contenues au Règlement sur la qualité de l'atmosphère peuvent s'appliquer.

Aussi, l'émission de gaz à effet de serre reliée aux activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste au Québec n'a pas été estimée. Les émissions de méthane et de dioxyde de carbone ne sont pas encadrées dans la législation actuelle qui régit l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Le document indique que les activités d'exploitation génèrent plus d'émission de gaz à effet de serre que les activités d'exploration.

*« Peu d'informations sont disponibles sur les quantités et la nature des rejets gazeux, liquides ou solides générés par les activités d'exploration et d'exploitation gazières puisque celles-ci n'en sont qu'à leurs débuts au Québec<sup>10</sup> ».*

À la lecture des éléments soulevés par la FQM sur l'intégration des principes de santé et de qualité de vie et de protection de l'environnement inclus à la Loi sur le développement durable et appliqués au développement de l'industrie des gaz de schiste au Québec, pouvons-nous catégoriquement affirmer aujourd'hui que l'orientation choisie par l'industrie et le gouvernement respecte l'esprit et la lettre de cette loi? À la lecture de ces principes et de l'argumentaire qui les sous-tend, la démonstration de leur prise en compte quant au développement de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste n'est malheureusement pas avérée.

À la suite de l'analyse de l'intégration de ces principes appliqués au développement actuel de l'industrie des gaz de schiste en fonction des responsabilités municipales en aménagement du territoire, les membres de la FQM ont débattu des enjeux soulevés et ont unanimement résolu de demander au gouvernement de mettre en place les encadrements nécessaires, préalables à la poursuite des activités de l'industrie des gaz de schiste.

---

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

## Recommandations

Que le gouvernement élabore un plan de prise en charge des eaux usées et des boues résiduelles par l'industrie.

Que le gouvernement mette en place immédiatement les encadrements environnementaux nécessaires, notamment la réalisation d'un programme d'évaluations environnementales stratégiques, la soumission des activités d'exploration à l'émission d'un certificat d'autorisation selon l'article 22 de la LQE et celles d'exploitation à l'article 31.1 de la LQE, préalablement à la poursuite des activités de l'industrie, dans le respect de l'application de la Loi sur le développement durable.

### 2.3 Assurer la sécurité des personnes et de leurs biens ainsi que la sécurité des infrastructures et des services essentiels

Au Québec, le milieu municipal est responsable d'assurer la sécurité des personnes et des biens, notamment par l'adoption de plans d'urgence au niveau local et par l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de sécurité incendie aux niveaux local et régional. Dans un contexte de révision de la Loi sur la sécurité civile, et considérant que des efforts financiers et humains importants ont été et sont encore consentis par le milieu municipal pour assumer ces responsabilités, les élus municipaux sont préoccupés par les risques présentés par l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste.

D'entrée de jeu, il est important de souligner qu'à notre connaissance aucune entreprise procédant à des forages d'exploration n'a satisfait à l'article 5 de la Loi sur la sécurité incendie (L.R.Q., c. S-3.4) pas plus qu'à l'article 8 de la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3).

Pourtant, l'article 5 de la Loi sur la sécurité incendie précise que : « 5. Toute personne dont les activités ou les biens présentent, selon un règlement que peut prendre le gouvernement, un risque élevé ou particulier d'incendie est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où le risque se situe dans les trois mois de son assujettissement au règlement. La déclaration expose, outre les mentions exigées par ce règlement et le risque que l'activité ou le bien présente, la localisation du risque, les mesures prises pour réduire la probabilité et les effets d'un incendie ainsi que les moyens de secours privés pris par le déclarant ou dont il dispose par ailleurs en cas d'incendie. »

Alors que l'article 8 de la Loi sur la sécurité civile dit : « 8. Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. »

En effet, en ce qui a trait spécifiquement à la sécurité incendie, les risques liés à l'exploration, l'exploitation et le transport de gaz en termes d'explosion ou d'incendie sont documentés et ne peuvent être remis en question. D'ailleurs, Gaz Métro offre, depuis plusieurs années déjà, une formation itinérante pour les pompiers des territoires traversés et desservis par leurs infrastructures de distribution. L'ensemble de celles-ci ont aussi été prises en compte dans l'élaboration des schémas de couverture de risques en sécurité incendie.

Or, les municipalités locales et régionales concernées par les activités d'exploration n'ont pas été informées ni de la nature des risques ni des mesures prises pour en réduire la probabilité. On conviendra pourtant que ces activités ne sont pas sans conséquence, ne serait-ce que parce qu'elles doivent s'inscrire dans les schémas de couverture de risques en sécurité incendie, puisque ceux-ci doivent mettre en relation les types de sinistres et les zones de vulnérabilité avec les mesures de prévention, d'intervention et de rétablissement. Or, l'immunité qui devrait découler des schémas attestés ne pourrait être maintenue, à moins d'amendements à la Loi sur la sécurité incendie, pendant la mise à jour des schémas et les délais d'attestation une fois qu'ils sont soumis au ministère de la Sécurité publique

pour attestation. À ce propos, il est important de noter que certaines MRC ont entrepris de telles démarches il y a plus de 24 mois et sont toujours en attente d'une réponse du ministère de la Sécurité publique.

Outre ces problèmes légaux et administratifs, les services de sécurité incendie ne sont pas nécessairement prêts pour ce type d'intervention. En effet, non seulement ceux-ci n'ont pas toujours les équipements adéquats, mais en plus la majorité des pompiers en milieu rural n'ont pas la formation spécifique pour des interventions en présence de gaz. La formation Pompier 1 n'inclue pas, jusqu'en 2011, cette formation et peu de pompiers à temps partiel en milieu rural ont pu se prévaloir de la formation donnée par Gaz Métro. Les coûts associés à toutes ces mesures seront-ils encore à la charge des municipalités? La FQM est d'avis que ceux-ci devraient être évalués et à la charge de l'industrie par l'entremise d'un mécanisme de redevances.

En matière de sécurité civile, l'alinéa 3 de l'article 2 de la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3) définit les municipalités locales comme étant les autorités responsables de la sécurité civile. À ce titre, elles ont de nombreuses responsabilités mais peu de moyens d'action et sont entre autres privées de celui d'imposer un moratoire en application du principe de précaution. Celui-ci s'impose considérant que les connaissances actuelles ne permettent pas de cerner les risques de migration des gaz dans le sous-sol pas plus que ceux de déstabilisation du fragile équilibre de la structure géologique des basses plaines du Saint-Laurent qui sont déjà des zones importantes de mouvements de sol.

Alors que les glissements de terrain sont à l'origine de sinistres majeurs, là encore, les municipalités n'ont pas été informées de ces risques comme il est précisé dans la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., chapitre S-2.3) à l'article 8. En effet, le gouvernement du Québec n'a pas adopté le règlement nécessaire à l'application de cette obligation.

Enfin, cette même loi (L.R.Q., chapitre S-2.3), à l'article 60, prévoit que les ministères et organismes gouvernementaux qui, par leurs responsabilités directes ou sectorielles, sont responsables de services essentiels et qu'ils sont : « *tenus d'établir et de maintenir opérationnelles des mesures de protection destinées à réduire leur vulnérabilité* ». Encore une fois, à notre connaissance, aucune mesure spécifique n'a été mise en œuvre à cet effet ou n'est prévue.

## Recommandations

Que le gouvernement du Québec affirme la primauté des moyens d'action des municipalités, prévus par les lois québécoises, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, en acceptant entre autres l'application du principe de précaution.

Que le gouvernement du Québec prenne les mesures nécessaires pour faire respecter les lois qu'il a lui-même promulguées par les entreprises d'exploration, d'exploitation et de distribution des gaz de schiste, soit la Loi sur la sécurité incendie et la Loi sur la sécurité civile. À cet effet, la FQM recommande qu'il adopte un règlement définissant l'exploration, l'exploitation et la distribution des gaz de schiste comme présentant un risque de sinistre majeur.

Que l'École nationale des pompiers mette en place un programme de formation adéquat pour les interventions en présence de gaz, selon qu'il s'agisse de puits, de réservoirs, d'infiltrations souterraines, de transport par camions ou par gazoducs.

Que le gouvernement du Québec maintienne l'immunité découlant de l'attestation des schémas de couverture de risques en sécurité incendie pendant la période de mise à niveau.

Que le gouvernement du Québec impose l'obligation aux entreprises d'exploration, d'exploitation et de distribution des gaz de schiste de créer un fonds d'indemnisation en cas de sinistre ainsi qu'un fonds d'atténuation des risques majeurs.

Que le gouvernement du Québec prenne des mesures de protection pour atténuer la vulnérabilité des services essentiels et prévoit leur rétablissement en cas de sinistres majeurs liés à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste.

Que le gouvernement du Québec prenne les mesures nécessaires pour développer les connaissances relatives à une exploration et une exploitation sécuritaire des gaz de schiste en zone de mouvements de sols.

Que le gouvernement du Québec évalue les coûts reliés à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste sur les services de sécurité incendie des municipalités et que ceux-ci soient compensés par l'intermédiaire d'un système de redevances.

## 2.4 L'utilisation des voies publiques par l'industrie

Voilà longtemps que le ministère des Transports du Québec a établi l'impact majeur de la circulation par camion sur l'état des routes et par conséquent sur les coûts d'entretien et de réhabilitation du réseau routier. Par l'imposition de droits municipaux aux exploitants de carrières et de sablières, le gouvernement du Québec a reconnu plus spécifiquement cet impact sur le réseau municipal.

Déjà, en phase exploratoire, l'augmentation du trafic de véhicules lourds est significative. En effet, outre les déplacements ad hoc des équipements nécessaires au forage, on note les nombreux camions-citernes apportant l'immense quantité d'eau nécessaire au fractionnement du schiste. En phase d'exploitation, il faudra aussi compter les trajets des camions de gaz lorsqu'un puits ne peut pas être raccordé au réseau de distribution central de gaz. Sur la base de la projection de 250 puits par année, la dégradation des routes empruntées sera considérable, sans compter l'augmentation de l'entretien hivernal pour assurer un minimum acceptable en termes de sécurité routière.

Enfin, alors que la sécurité routière est une priorité gouvernementale qui requiert déjà d'importantes ressources financières et humaines, alors que les camions représentent un accroissement significatif des risques d'accidents graves, cette augmentation du trafic lourd sur le réseau municipal inquiète les élus municipaux.

Par ailleurs, cette circulation n'est pas sans impact sur la dégradation du réseau tant local que supralocal. Or, on sait que les sommes versées pour l'entretien de la voirie locale n'ont pas été indexées depuis 1993. Par conséquent, ces impacts doivent être évalués et compensés par l'entremise du système de redevances.

### Recommandation

Que le gouvernement du Québec évalue et établisse des itinéraires et des horaires pour l'ensemble du transport lourd lié à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Ceux-ci devront tenir compte de l'état des chaussées, des sites accidentogènes et de leur usage actuel afin de minimiser les risques liés à ces déplacements.

Que le gouvernement du Québec évalue les coûts reliés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste sur les routes municipales et que les municipalités soient compensées par l'intermédiaire d'un système de redevances.

### 3 DÉVELOPPER UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE DES GAZ DE SCHISTE

#### 3.1 L'apport de l'exploitation des ressources naturelles au développement économique local

Selon les déclarations entendues, il est indéniable que l'exploitation des gaz de schiste pourrait avoir des impacts économiques positifs pour le Québec étant donné que cette ressource, entièrement importée de l'Ouest canadien, représente 13 % de la consommation totale d'énergie de la province. La découverte récente d'indices prometteurs quant aux possibilités d'exploitation de gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent pourrait générer des investissements importants, ce qui serait souhaitable pour l'ensemble du Québec. Par contre, il nous apparaît essentiel que l'ensemble des Québécois, et plus particulièrement les communautés directement touchées par cette exploitation, reçoivent leur juste part des retombées de ces projets. C'est donc le devoir du gouvernement du Québec de s'assurer que les Québécois reçoivent le maximum de redevances sur les ressources prélevées considérant, bien entendu, la viabilité et la rentabilité de la filière. De plus, il appartient au gouvernement, de concert avec les représentants municipaux, de prévoir un mécanisme de redistribution équitable des redevances perçues envers les milieux locaux.

Dans le cadre des consultations du BAPE, les représentants du ministère des Finances du Québec ont affirmé que le gouvernement s'affairait à revoir le régime des redevances gazières et qu'il s'inspirerait pour ce faire des expériences extérieures au Québec, notamment celles de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Dans ces deux provinces, les taux de redevances varient en fonction, notamment, des prix du gaz naturel, de la production des entreprises et de la facilité d'accès à la ressource. Par conséquent, plus le prix du gaz est élevé sur les marchés, plus le taux de redevances augmente.<sup>11</sup>

De plus, la Colombie-Britannique a en outre davantage misé sur la mise aux enchères des permis de prospection, ce qui a entraîné d'importantes retombées. De 2008 à 2010, l'industrie des gaz de schiste a versé 1,5 G\$ afin d'obtenir le droit d'explorer le sous-sol alors que, pour la même période, les permis d'exploration pétrolière et gazière ont rapporté 3,5 M\$ au gouvernement du Québec<sup>12</sup>. Par contre, comme les permis sont déjà octroyés au Québec pour la presque totalité du territoire, un système semblable à celui instauré en Colombie-Britannique apparaît difficile à implanter ici. En effet, la FQM déplore que cette orientation n'ait pas été prise avant, car il est fort probable que les territoires où les promoteurs ne renouvelleront pas leur permis d'exploration ou ne contracteront pas un bail d'exploitation n'auront que peu ou pas de potentiel, ce qui rend quasi impossible la vente aux enchères de ces permis.

Il nous semble pour le moment prématuré de nous prononcer sur le montant des redevances que le Québec devrait aller chercher et sur la méthode d'imposition des entreprises qui exploitent les gaz de schiste. Nous considérons que plusieurs scénarios méritent d'être évalués afin de nous assurer que les Québécois tirent le maximum de dividendes de la filière tout en s'assurant qu'elle soit économiquement viable.

En revanche, la FQM souhaite que le partage des redevances garantisse des retombées équitables pour toutes les régions, notamment celles touchées par l'exploitation des gaz de schiste.

La FQM a rappelé à de nombreuses reprises que les sources de revenus de la majorité des municipalités du Québec sont plafonnées, particulièrement en ce qui a trait aux revenus en provenance de l'impôt foncier. En effet, il a été constaté par l'ensemble du milieu municipal que l'impôt foncier ne peut être la seule source de revenus permettant d'assurer la viabilité économique des municipalités. La FQM appuie donc toute démarche qui vise à diversifier les

<sup>11</sup> <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2010/10/13/001-gaz-schiste-redevances.shtml>

<sup>12</sup> <http://www.cyberpresse.ca/actualites/elections-federales-2009/enjeux/environnement/201009/03/01-4312621-gaz-de-schiste-at-on-manque-le-bateau.php>

sources de revenus et incite le gouvernement à élaborer une forme de fiscalité qui favorise l'autonomie financière : une nécessité à l'exercice des pouvoirs municipaux.

Rappelons que les régions du Québec sont hétérogènes alors que les économies des grands centres urbains, comme la métropole et la capitale, reposent essentiellement sur le commerce et les services. Ces activités économiques, grandement diversifiées sur le territoire, ont l'avantage d'être internalisées en partie dans les valeurs foncières ce qui génère une base fiscale intéressante. Toutefois, dans les régions où l'économie s'appuie par définition sur les ressources naturelles, on constate que les municipalités en profitent peu.

Si l'on souhaite continuer à habiter le territoire québécois et faire prospérer les régions du Québec, il est urgent de les doter de leviers pour favoriser un développement économique local diversifié et basé sur les atouts de leur milieu. C'est pourquoi il est nécessaire que les communautés aient accès à une plus grande part des redevances locales sur l'exploitation des ressources naturelles.

### 3.2 Les retombées locales et l'établissement de redevances sur les ressources naturelles

En 2008, la Fédération a déposé un mémoire intitulé *Révision de l'attribution des redevances sur les ressources naturelles : Proposition préliminaire de la Fédération Québécoise des Municipalités* dans lequel elle proposait un modèle équitable, cohérent et simple de redistribution des redevances sur les ressources naturelles vers les municipalités. Ce mémoire faisait état de cinq principes fondamentaux devant servir à l'établissement d'un régime de partage des redevances<sup>13</sup>.

#### *Principe 1 : Partager au profit des citoyens de tous les territoires*

L'exploitation des ressources naturelles est source d'enrichissement pour le Québec. L'utilisation des profits pour le financement d'interventions de toutes natures, qui répondent aux missions de l'État, permet au gouvernement du Québec de diversifier ses sources de revenus, voire même de réduire ou limiter la pression fiscale sur les citoyens (taxes et impôt). Il est par conséquent tout à fait admissible qu'une partie des revenus tirés des redevances sur les ressources naturelles soit utilisée à des fins autres que celles liées au domaine desquelles elles proviennent.

#### *Principe 2 : Partager au profit des citoyens des territoires d'où proviennent les redevances*

Les différents territoires d'un État profitent chacun d'avantages qui leur sont propres. Pour certains, ce sera la proximité des voies navigables, pour d'autres un climat propice ou encore un important bassin de main-d'œuvre spécialisée. À ce titre, la proximité d'une ressource naturelle génératrice de richesse représente un de ces avantages dont les territoires doivent pouvoir légitimement tirer profit. Le retour ou le maintien d'une partie significative des redevances dans les territoires où elles ont été générées permet à ceux-ci de profiter de la présence de cette ressource, contribuant ainsi à combler l'absence d'avantages que l'on retrouve dans d'autres territoires, en plus de compenser les impacts collatéraux de ce type d'exploitation (ex. : routes, sécurité publique, eau, etc.).<sup>14</sup>

#### *Principe 3 : Partager entre les organismes municipaux*

Les organismes les mieux placés pour gérer localement les montants de ces redevances sont ceux qui relèvent des élus locaux et le palier visé est celui de la MRC, responsable de l'aménagement du territoire, qui est doté d'une vision régionale et qui connaît l'exploitation faite des ressources sur son territoire.

<sup>13</sup> FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Révision de l'attribution des redevances sur les ressources naturelles : Proposition préliminaire de la Fédération Québécoise des Municipalités*, Québec, février 2008, 15 pages.

<sup>14</sup> À titre d'exemple, rappelons qu'en 2007 le secteur forestier a généré 18 000 emplois liés à la transformation des produits du bois dans la région de Montréal sur un total de près de 117 000 à l'échelle provinciale, soit 15 % des emplois totaux, alors qu'aucune activité d'exploitation n'est recensée dans cette région.



*Principe 4 : Adapter plusieurs critères pour le partage des redevances*

Des critères de partage des redevances devront être ventilés et adaptés pour s'appliquer aux différentes ressources concernées, dans le cas qui nous préoccupe, à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste.

*Principe 5 : Rechercher la simplicité dans les calculs de partage*

Dans la formulation des procédures administratives de calcul et de partage des redevances, on doit tendre à la simplicité sans sacrifier l'équité et la précision des données. Une démarche simple doit être adoptée dans un souci d'efficacité et d'économie. Les redevances pourront ainsi être affectées à un plus grand nombre d'initiatives concrètes de développement plutôt que de financer des opérations complexes de bureaucratie.

Par ailleurs, rappelons que l'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités prévoit une somme annuelle de 10,2 millions de dollars associée au poste de *redevances pour les ressources naturelles* octroyée aux MRC du Québec. Les montants de cette enveloppe sont alloués directement à ces dernières. Toutes les MRC et les municipalités locales ne faisant pas partie d'une MRC sont admissibles au programme de redevances pour les ressources naturelles à condition qu'elles comptent des terres publiques sur leur territoire et à l'exception des villes-MRC de Laval, Gatineau, Lévis, Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), en collaboration avec le milieu municipal, a établi une méthode de redistribution qui, bien que pouvant être encore à certains égards peaufinée, soutient l'essentiel des grands principes mis de l'avant par la FQM.

Étape 1 : Le montant de 10,2 millions de dollars est réparti entre les régions administratives au prorata des redevances perçues dans chaque région. Un plafond par région s'établit à 10 \$ par personne. L'excédent est redistribué entre les autres régions au prorata des redevances perçues.

Étape 2 : Le montant alloué par région est réparti entre les MRC (et les municipalités hors MRC) en fonction de la superficie des terres publiques qu'elles comptent, incluant celle des territoires non organisés. Un plafond de 10 \$ par personne est établi. L'excédent est redistribué entre les autres MRC au prorata des superficies en terres publiques.

Lors de l'établissement du programme de redevances en 2002, le MAMROT a limité les redevances des ressources naturelles qui seraient sujettes au programme. On y incluait alors les redevances d'exploitation de la forêt publique, les redevances d'exploitation en terres publiques des substances minérales de surface, les redevances sur la location des terres publiques et les recettes de vente de permis de chasse et pêche.

La FQM estime qu'un partage équitable avec les communautés locales des redevances perçues par le gouvernement sur l'exploitation du gaz de schiste est une condition essentielle au développement de cette filière. Un transfert des redevances est incontournable pour assurer l'acceptabilité sociale et a pour principe de soutenir le développement économique local au-delà d'une simple compensation pour les impacts négatifs ressentis par la population. Par ailleurs, les coûts liés aux impacts collatéraux de l'exploitation des gaz de schiste doivent être internalisés par les exploitants et non assumés par les municipalités, et donc, les citoyens.

L'étape de la répartition des redevances est primordiale et c'est pourquoi la FQM considère qu'un système de péréquation, à l'image de la méthode de distribution établie dans le cadre de l'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités, doit être mis en place. Évidemment, certains éléments de répartition devront être ajustés en fonction des particularités de ce type d'exploitation. La répartition en fonction de la superficie en terres publiques n'est pas la plus appropriée dans le cas de l'exploitation des gaz de schiste et pourrait être remplacée par un autre critère plus adapté à la réalité des territoires concernés. Ce système, respectant les cinq principes exposés plus haut, permettrait à toutes les régions de percevoir une redevance sur les ressources naturelles, même si l'activité d'extraction liée à cette ressource est au ralenti ou en difficulté. Par contre, un tel système permettrait également aux MRC ayant sur leur territoire des activités d'exploitation de gaz de schiste de recevoir une redevance bonifiée.

## Recommandations

Que le gouvernement du Québec s'assure d'obtenir le maximum de redevances sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste tout en considérant la viabilité et la rentabilité économique de la filière.

Que le gouvernement du Québec mandate le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, en collaboration avec le milieu municipal, pour élaborer un régime de redistribution aux municipalités des redevances sur les gaz de schiste.

Que ce régime soit basé sur les cinq grands principes proposés par la FQM et à l'image du modèle déjà établi dans le cadre de l'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités 2007-2013, ajusté en fonction des particularités de la filière.

Qu'un chantier de travail particulier soit dès maintenant mis en place afin de convenir du modèle de redevances qui devrait être inclus dans la Loi sur les hydrocarbures.



## CONCLUSION

La FQM reconnaît le potentiel économique de l'exploitation raisonnée des gaz de schiste tout en soulignant le manque d'information claire et objective quant aux impacts environnementaux, sur la santé et la sécurité publique, qui soulèvent inquiétudes et questionnements au sein des élus et des populations qu'ils représentent.

C'est d'ailleurs ce qui a été exprimé par l'ensemble des membres de la FQM dans le cadre des discussions sur cet important dossier. C'est aussi ce qui a mené l'assemblée générale des membres à prendre formellement position pour demander au gouvernement de décréter un temps d'arrêt dans le développement de cette filière, le temps d'adopter une loi encadrant cette industrie, de faire l'évaluation des impacts sur l'environnement de l'exploration et de l'exploitation du gaz naturel par le BAPE, de manière à développer un consensus social essentiel à l'essor de cette filière énergétique.

Les membres de la FQM ont également demandé dans leur résolution d'allonger la durée et élargir le mandat de la commission du BAPE afin de s'assurer que les études soient complètes et globales quant aux impacts de l'exploration et de l'exploitation de la filière, notamment par la réalisation d'un programme d'évaluations environnementales stratégiques, à l'exemple de ce qui s'est fait en milieu marin, pour connaître les impacts de l'exploitation des gaz de schiste avant d'en autoriser son exploitation.

Dans le cadre de la présente consultation, la FQM s'est appliquée, entre autres, à analyser les documents déposés par le MRNF et le MDDEP à travers le prisme des principes définis dans la Loi sur le développement durable afin de jauger dans quelle mesure, à l'heure actuelle et en fonction des informations disponibles, les municipalités peuvent assurer à leurs citoyens que les activités engagées par l'industrie s'inscrivent dans une réelle démarche de développement durable.

La conclusion de la FQM est qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire avant que l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec rencontrent les objectifs inscrits dans cette loi. À la lumière des constats du présent mémoire, la FQM s'attend du gouvernement du Québec qu'il élabore un plan de développement de l'industrie des gaz de schiste. Ce plan doit impérativement prévoir une obligation d'arrimage avec les outils de planification du territoire du milieu municipal. En outre, il est essentiel que les projets d'exploration et d'exploitation fassent l'objet d'un processus d'autorisation environnementale rigoureux comme le recommande la FQM. Au plan économique, la FQM considère que l'acceptabilité sociale de la filière repose également sur l'établissement d'un modèle de partage des redevances qui contribuera à assurer des retombées locales et à atténuer les impacts des activités gazières tant au plan environnemental qu'en matière de sécurité publique et d'infrastructures.

En terminant, la FQM attend de la Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec des propositions concrètes qui répondent aux préoccupations des citoyens et des municipalités afin que les activités de cette industrie s'inscrivent concrètement dans une démarche de développement durable.

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement du Québec élimine la préséance des droits gaziers en abrogeant l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui fait en sorte que l'exploration et l'exploitation gazière échappent complètement à la planification territoriale des municipalités et des MRC.
2. Que le gouvernement adopte dès le printemps 2011 une Loi sur les hydrocarbures afin d'assurer un développement durable de ces matières.
3. Que les municipalités et les MRC soient impliquées dans l'encadrement du développement de l'exploration et de l'exploitation de ces nouvelles filières énergétiques en renforçant leurs prérogatives par l'arrimage des activités du secteur gazier aux schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC, dans le respect de l'application du principe de subsidiarité inscrit à la Loi sur le développement durable.
4. Que le gouvernement du Québec réalise un programme d'évaluations environnementales stratégiques, à l'instar de ce qui s'est fait en milieu marin, pour connaître les impacts de l'exploitation des gaz de schiste avant de poursuivre l'exploration et l'exploitation.
5. Que les projets d'exploration soient désormais soumis à l'émission d'un certificat d'autorisation portant sur l'ensemble de l'activité par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs selon l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.
6. Que l'industrie ait l'obligation d'élaborer un plan de déploiement des opérations d'exploration par MRC, avec calendrier et localisation des sites et de prévoir des séances d'information publiques afin que la population des régions concernées ait l'opportunité d'être informée des activités prévues sur le territoire.
7. Que les projets d'exploitation des gaz de schiste soient soumis à la procédure d'étude d'impact et de consultation publique tel que le prévoit l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement.
8. Que le gouvernement élabore un plan de prise en charge des eaux usées et des boues résiduelles par l'industrie.
9. Que le gouvernement mette en place immédiatement les encadrements environnementaux nécessaires, notamment la réalisation d'un programme d'évaluations environnementales stratégiques, la soumission des activités d'exploration à l'émission d'un certificat d'autorisation selon l'article 22 de la LQE et celles d'exploitation à l'article 31.1 de la LQE, préalablement à la poursuite des activités de l'industrie, dans le respect de l'application de la Loi sur le développement durable.
10. Que le gouvernement du Québec affirme la primauté des moyens d'action des municipalités, prévus par les lois québécoises, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, en acceptant entre autres l'application du principe de précaution.
11. Que le gouvernement du Québec prenne les mesures nécessaires pour faire respecter les lois qu'il a lui-même promulguées par les entreprises d'exploration, d'exploitation et de distribution des gaz de schiste, soit la Loi sur la sécurité incendie et la Loi sur la sécurité civile. À cet effet, la FQM recommande qu'il adopte un règlement définissant l'exploration, l'exploitation et la distribution des gaz de schiste comme présentant un risque de sinistre majeur.
12. Que l'École nationale des pompiers mette en place un programme de formation adéquat pour les interventions en présence de gaz, selon qu'il s'agisse de puits, de réservoirs, d'infiltrations souterraines, de transport par camions ou par gazoducs.
13. Que le gouvernement du Québec maintienne l'immunité découlant de l'attestation des schémas de couverture de risques en sécurité incendie pendant la période de mise à niveau.

14. Que le gouvernement du Québec impose l'obligation aux entreprises d'exploration, d'exploitation et de distribution des gaz de schiste de créer un fonds d'indemnisation en cas de sinistre ainsi qu'un fonds d'atténuation des risques majeurs.
15. Que le gouvernement du Québec prenne des mesures de protection pour atténuer la vulnérabilité des services essentiels et prévoit leur rétablissement en cas de sinistres majeurs liés à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste.
16. Que le gouvernement du Québec prenne les mesures nécessaires pour développer les connaissances relatives à une exploration et une exploitation sécuritaire des gaz de schiste en zone de mouvements de sols.
17. Que le gouvernement du Québec évalue les coûts reliés à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste sur les services de sécurité incendie des municipalités et que ceux-ci soient compensés par l'intermédiaire d'un système de redevances.
18. Que le gouvernement du Québec évalue et établisse des itinéraires et des horaires pour l'ensemble du transport lourd lié à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Ceux-ci devront tenir compte de l'état des chaussées, des sites accidentogènes et de leur usage actuel afin de minimiser les risques liés à ces déplacements.
19. Que le gouvernement du Québec évalue les coûts reliés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste sur les routes municipales et que les municipalités soient compensées par l'intermédiaire d'un système de redevances.
20. Que le gouvernement du Québec s'assure d'obtenir le maximum de redevances sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste tout en considérant la viabilité et la rentabilité économique de la filière.
21. Que le gouvernement du Québec mandate le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, en collaboration avec le milieu municipal, pour élaborer un régime de redistribution aux municipalités des redevances sur les gaz de schiste.
22. Que ce régime soit basé sur les cinq grands principes proposés par la FQM et à l'image du modèle déjà établi dans le cadre de l'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités 2007-2013, ajusté en fonction des particularités de la filière.
23. Qu'un chantier de travail particulier soit dès maintenant mis en place afin de convenir du modèle de redevances qui devrait être inclus dans la Loi sur les hydrocarbures.

## BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE DU QUÉBEC. *Évaluation des retombées économiques du développement des shales de l'Utica*, rapport final, mai 2010, 72 pages.

ASSOCIATION PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE DU QUÉBEC. *Données économiques sur les gaz de schiste*, octobre 2010, 19 pages.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT. *Avis de monsieur Pierre Fortin, professeur au département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal relatif au développement économique et régional*, novembre 2004, 21 pages.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *Révision de l'attribution des redevances sur les ressources naturelles : Proposition préliminaire de la Fédération Québécoise des Municipalités*, Québec, février 2008, 15 pages.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. Questionnement de la Fédération Québécoise des Municipalités sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec, Québec, 13 octobre 2010, 14 pages.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Les enjeux environnementaux de l'exploration et de l'exploitation gazières dans les Basses-Terres du Saint-Laurent*, octobre 2010 [document de travail].

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Le développement du gaz de schiste au Québec*, Québec, 15 septembre 2010, 26 p. [document technique].

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Processus d'exploration pétrolière et gazière au Québec - cadre législatif et réglementaire*, Québec, 30 août 2010 [Présentation Powerpoint de M. Jean-Yves Laliberté]

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE, *Le Saint-Laurent, source de richesses – Programme d'évaluations environnementales stratégiques sur la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin*, Québec, 2009 [Présentation Powerpoint]

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX en collaboration avec l'INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC, *Gaz de shale et les risques à la santé*, 26 p. [Présentation Powerpoint de M. Jean-Pierre Vigneault d'une communication déposée le 12 octobre 2010]

MINISTÈRE DES FINANCES. *Présentation de monsieur Luc Monty relativement à l'exploitation du gaz naturel au Québec*, 12 octobre 2010, 21 pages.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *Travaux menés en vue de la révision du régime de redevances du Québec*, 12 octobre 2010, 7 pages.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *Présentation de monsieur Jean-Yves Laliberté relativement à l'exploration pétrolière et gazière au Québec. Rentes, travaux, loyers et redevances*, 12 octobre 2010, 5 pages.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *Position du gaz naturel dans le bilan énergétique du Québec*, 2 pages

QUÉBEC. *Loi sur la qualité de l'environnement* : LRQ, chapitre Q-2, à jour au 1<sup>er</sup> octobre 2010 [Québec] Éditeur officiel du Québec



QUÉBEC. *Loi sur la sécurité incendie* : LRQ, chapitre S-3.4, à jour au 1<sup>er</sup> novembre 2010 [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Loi sur la sécurité civile* : LRQ, chapitre S-2.3, à jour au 1<sup>er</sup> novembre 2010 [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Projet de loi n° 118 Loi sur le développement durable*, [Québec] Éditeur officiel du Québec, 2006

QUÉBEC. *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains c.M-13, r.1*, à jour au 1<sup>er</sup> août 2010, [Québec] Éditeur officiel du Québec

QUÉBEC. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement c.Q-2 r.9*, à jour au 1<sup>er</sup> octobre 2010, [Québec] Éditeur officiel du Québec

WEBSTER, Alain, *Le développement durable*, Université de Sherbrooke, Québec, novembre 2004, 21 p.



# ANNEXE



## QUESTIONNEMENT DE LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS SUR L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES GAZ DE SCHISTE AU QUÉBEC

Présenté à la  
Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec

13 octobre 2010





## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
LE CADRE RÉGLEMENTAIRE .....	3
Travaux d'exploration et exploitation .....	3
Protection du territoire agricole .....	4
ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	5
Air .....	6
<i>Produits dérivés du gaz naturel et émissions de dioxyde de carbone.....</i>	6
<i>Émissions atmosphériques et gaz à effet de serre (GES).....</i>	6
Eau.....	7
<i>Fracturation hydraulique .....</i>	7
<i>Prélèvement, traitement et récupération de l'eau.....</i>	7
<i>Protection des aquifères .....</i>	8
Sol.....	9
<i>Raccordement au réseau de distribution du gaz.....</i>	9
SÉCURITÉ PUBLIQUE .....	10
Les plans d'intervention en cas d'urgence .....	10
Utilisation de services publics .....	11
<i>Infrastructures routières .....</i>	11
ASPECTS ÉCONOMIQUES.....	12
CONCLUSION.....	14
ANNEXE	



## INTRODUCTION

Monsieur le Président,

Membres de la Commission,

Nous remercions les membres de la Commission sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec de l'occasion offerte à la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) de déposer le questionnaire de nos membres sur le développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste sur le territoire du Québec. Comme cette industrie se développe et s'implante au Québec à un rythme très élevé, il nous apparaît important de mentionner que le questionnaire dont nous faisons part à la Commission dans le présent mémoire est non limitatif et est susceptible d'être bonifié en fonction des informations disponibles ou de l'évolution du dossier.

Dans un premier temps, nous souhaitons vous présenter brièvement notre organisation.

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois. La FQM et le développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste sur le territoire du Québec

Depuis plusieurs mois déjà, la FQM est interpellée par l'ensemble de ses membres sur la problématique soulevée par le développement de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, notamment au regard des responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire, de sécurité publique et civile, d'environnement et de développement durable.

La Fédération avait d'ailleurs interpellé dès 2009 le ministre des Ressources naturelles et de la Faune de l'époque, M. Claude Béchard concernant ce dossier en réitérant l'importance de ne pas commettre les mêmes erreurs que dans le dossier de l'énergie éolienne, où l'élaboration du cadre d'implantation de la filière s'est faite alors que les compagnies étaient déjà à pied d'œuvre sur le territoire. Le conseil d'administration de la Fédération avait en effet adopté une résolution demandant d'impliquer le milieu municipal dans l'implantation de la filière gazière locale.

Ce type d'activité échappe actuellement aux règles applicables en matière d'aménagement qui relève des municipalités, tout comme celles découlant de la Loi sur la qualité de l'environnement qui régit habituellement des activités similaires.

Depuis 2009, l'industrie gazière a connu un essor spectaculaire de telle sorte que d'autres questions ont également été soulevées, notamment sur les impacts économiques des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste pour les communautés locales. En effet, la FQM souhaite connaître le modèle économique qui sera privilégié par le gouvernement pour garantir le maximum de retombées pour l'ensemble des Québécois, tant pour les générations actuelles que futures.

La FQM rappelle qu'elle ne s'oppose pas à l'exploitation des gaz de schiste. Bien au contraire, elle reconnaît le potentiel économique de ce nouveau type d'exploitation pour de nombreuses régions du

Québec. Le manque d'information claire et objective disponible quant aux impacts environnementaux et la sécurité publique soulève cependant bien des questions auprès de ses membres et des populations qu'ils représentent. La FQM souhaite que le Québec profite du développement de cette filière tout en minimisant les impacts environnementaux et en favorisant son acceptabilité sociale. C'est d'ailleurs pour ces raisons que ses membres, réunis en assemblée générale le 2 octobre dernier, ont unanimement adopté une résolution demandant au gouvernement décréter un temps d'arrêt dans le développement de la filière gazière le temps que le Québec se dote d'une loi encadrant ces activités.

Néanmoins, la FQM prend acte du mandat donné au Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) et souhaite porter à la connaissance des membres de la Commission les questions soulevées par ses différentes instances dans le cadre de sa réflexion sur le développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste au Québec.

À la lumière des informations dont nous disposons et à la lecture du document technique *Le développement du gaz de schiste au Québec*, rédigé par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), la FQM soumet à la Commission ses interrogations sur les différents aspects des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste au Québec. Nous aborderons, dans l'ordre, le cadre réglementaire, les aspects environnementaux, les questions de sécurité publique et les considérations économiques.

## LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Actuellement, les projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste sont soustraits des règles applicables de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) et de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), si ce n'est que pour certains éléments accessoires liés à l'activité de forage, tels que le prélèvement de l'eau et la gestion des eaux de forage, ou encore si le forage est réalisé en milieu humide. Ces activités sont plutôt encadrées par le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, qui relève de la responsabilité du MRNF. Or, face à ce constat, il apparaît clair que le cadre réglementaire ne permet pas d'impliquer les communautés locales à l'égard des conditions d'implantation de la filière sur leur territoire.

À la page 11 du document technique, il est affirmé que : *« Les forages en milieu terrestre visés par la Loi sur les mines, sauf ceux sur les rives ou dans la plaine inondable, ne sont pas assujettis à l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Toutefois, les activités connexes au forage (telles que la prise d'eau, la gestion des fluides de forage et l'utilisation d'une torchère) sont assujetties à l'obligation d'obtenir une telle autorisation ».*

1. Sur les 28 forages effectués depuis 2007, pourrait-on faire un inventaire de l'ensemble des autorisations qui ont été émises au regard des éléments couverts par la LQE et ses règlements?
2. Sur les 109 permis de recherche de pétrole et de gaz émis par le MRNF, peut-on préciser le processus et le nombre d'autorisations environnementales nécessaires à la réalisation des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste?

Récemment, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) annonçait publiquement son intention de soumettre les activités de fractionnement à l'émission d'un certificat d'autorisation.

3. Pourquoi ne soumettre que les activités de fractionnement à l'émission d'un certificat plutôt que l'ensemble des activités d'exploration?
4. Le MDDEP a-t-il les ressources et l'expertise pour juger de la qualité des procédures de fractionnement et de l'innocuité des produits utilisés avant d'émettre son certificat?

## Travaux d'exploration et exploitation

À la page 12 du document, on affirme qu' : *« En plus d'obtenir tous les permis afférents auprès des différents organismes du gouvernement du Québec, le titulaire du permis doit également, en vertu du Code civil, conclure des ententes avec tous les propriétaires fonciers des terrains où les travaux seront réalisés ».* Donc, pour avoir accès au gaz de schiste se trouvant sous une terre privée, l'industrie doit conclure des ententes avec les propriétaires fonciers. Malheureusement, ces derniers disposent souvent de peu d'information, ce qui ne leur permet pas toujours d'établir des négociations sur une base équitable.

5. Quel est l'encadrement du gouvernement pour les ententes entre les propriétaires fonciers et les entreprises exploitantes?
6. Comment expliquer l'iniquité apparente entre le pouvoir d'expropriation de l'industrie dans le cadre d'une « négociation » de droit de passage avec le propriétaire foncier?

7. Découlant des 28 forages réalisés jusqu'à maintenant sur le territoire, peut-on rendre publique l'ensemble des ententes conclues avec les propriétaires concernés?

À la page 14, il est affirmé que : « *En vertu de la Loi sur les mines, toute personne autorisée par la ministre à agir comme inspecteur peut avoir accès à un endroit où s'exerce une activité régie par la Loi et en faire l'inspection. L'inspecteur du MRNF s'assure que les opérations respectent le cadre législatif et qu'elles sont sécuritaires pour les personnes, pour leurs biens et pour l'environnement. L'inspecteur peut ordonner la suspension des travaux, notamment l'arrêt d'un forage, lorsqu'il a des motifs de croire qu'il y a infraction à la Loi ou au Règlement* ».

8. Pour mener à bien les opérations d'inspection, combien d'inspecteurs sont actuellement en fonction au MRNF?
9. Sur les 28 forages réalisés, combien d'inspections ont été effectuées par le MRNF?
10. Y-a-t-il un registre des rapports d'inspections réalisées par le MRNF?
11. Les rapports d'inspection sont-ils rendus publics?
12. Les rapports seront-ils déposés dans le cadre de la présente consultation?

En Colombie-Britannique, la Commission du pétrole et du gaz doit veiller à préserver des relations positives avec l'ensemble de la collectivité et s'assurer que les valeurs locales sont considérées dans les activités, actions et responsabilités de la Commission.

13. Est-ce que le BAPE va évaluer la pertinence d'une telle instance pour le Québec? Est-ce qu'une instance existante serait qualifiée pour un tel mandat?
14. Pourquoi ne pas soumettre les projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste à la procédure d'étude d'impact et d'audience publique?

## **Protection du territoire agricole**

15. Le BAPE pourrait-il rendre disponible pour consultation le protocole conclu entre l'Union des producteurs agricoles et les sociétés d'exploration pétrolière et gazière?
16. Le BAPE pourrait-il déposer l'ensemble des dossiers de demande d'autorisation de l'industrie gazière auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), incluant l'analyse que sous-tend l'émission de l'autorisation?
17. Comment expliquer l'affirmation provenant du document, en page 21 : « *...le processus d'autorisation inclut une analyse de la demande par des experts de la CPTAQ en fonction des dispositions de la LPTAA, l'obtention d'une résolution de la municipalité autorisant la réalisation du projet sur son territoire et la tenue de rencontres publiques si une demande est formulée à cet effet* », alors que les municipalités n'émettent qu'un avis de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement ainsi qu'au plan d'urbanisme de la municipalité sur les activités autres qu'agricoles se réalisant en zone verte?

18. Si la municipalité n'émet pas un avis de conformité, est-ce que la CPTAQ peut donner son autorisation?
19. Comment la CPTAQ s'assure-t-elle du respect des conditions afférentes à l'autorisation qu'elle émet?
20. Y a-t-il des sanctions qui ont été appliquées par la CPTAQ au regard des conditions afférentes à l'autorisation qu'elle émet?

## ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les questions liées à la qualité de l'environnement sont très préoccupantes tant pour les citoyens que pour les élus. À la lecture du document technique, on apprend que le ministère de la Protection de l'environnement de l'état de New York a réalisé une étude environnementale sur les gaz de schiste en 1992, et qu'une étude environnementale générique complémentaire a été produite récemment. On comprend également qu'il y a eu participation publique pour la confection du devis menant à la réalisation de l'étude d'impact. De plus l'état de New York a décrété en mai 2010 un moratoire sur toutes les activités reliées aux gaz de schiste afin de protéger la nappe d'eau potable de la ville de New York, alors que l'Environmental Protection Agency (EPA) américaine procède actuellement à une vaste étude d'impact sur les gaz de schiste qui sera terminée en 2012. Dans ce contexte, plusieurs interrogations sont légitimes.

21. Sur la base du principe de précaution, qui fait partie intégrante de la Loi sur le développement durable promulguée par le gouvernement du Québec, n'y aurait-il pas lieu de faire une étude d'impact générique exhaustive sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec, préalable à l'émission des autorisations par le gouvernement?
22. Pourquoi, toujours selon le principe de précaution, le gouvernement du Québec n'a-t-il pas réalisé une évaluation environnementale stratégique sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, à l'exemple de ce qu'il a appliqué pour l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures en milieu marin?
23. Est-ce que l'approche préconisée jusqu'à maintenant par le gouvernement du Québec et l'industrie quant à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste est cohérente et conséquente avec les principes établis par la Loi sur le développement durable promulguée par le gouvernement?
24. Dans quelle mesure le développement de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste s'inscrit-il dans la Stratégie énergétique du Québec, notamment en ce qui a trait à l'objectif de mieux définir les processus d'analyse des projets énergétiques afin de mieux respecter les principes du développement durable?

Dans les lignes qui suivent, la FQM présente de façon détaillée à la Commission ses préoccupations environnementales relatives à la pollution de l'air, de l'eau et des sols.



## Air

### *Produits dérivés du gaz naturel et émissions de dioxyde de carbone*

À la page 18 du document technique, on affirme que : « *La majeure partie du gaz naturel produit nécessite un traitement qui assure que le gaz de schiste ne contient aucune trace d'autres hydrocarbures ou d'impuretés. La récupération des liquides de gaz naturel, comme le propane, le butane, les pentanes et autres condensats, est un procédé à valeur ajoutée qui est utilisé dans presque tout l'Ouest canadien. D'autres produits à l'état de trace, comme le sulfure d'hydrogène (H<sub>2</sub>S) et le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) sont assimilés à des gaz acides; pour des motifs de sécurité, il faut extraire du flux gazeux pour prévenir la corrosion des gazoducs et du matériel* ».

25. Est-ce que ce procédé est applicable à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste au Québec?
26. Si oui, ce procédé d'épuration est réalisé sur le lieu d'exploitation du puits ou ailleurs?
27. Quelles sont les procédures de gestion et de récupération des liquides de gaz naturel (propane, butane, pentanes et autres condensats)?
28. Quels sont les volumes en cause?
29. Comment ces liquides sont-ils entreposés ou en dispose-t-on ?

### *Émissions atmosphériques et gaz à effet de serre (GES)*

Le gouvernement du Québec affirme que le développement la filière gazière contribuera aux efforts de réduction des GES et s'inscrit dans l'esprit de la Stratégie énergétique 2006-2015.

30. Le gouvernement est-il en mesure de démontrer quelle sera la véritable contribution de l'exploitation des gaz de schiste aux efforts de réduction des GES?
31. Est-ce que ce type d'exploitation satisfait aux objectifs de la Loi sur le développement durable?

À la page 19 du document, il est affirmé que : « *L'utilisation des équipements associés aux activités d'exploration et d'exploitation gazière non conventionnelles **peut** engendrer l'émission dans l'atmosphère de gaz à effet de serre* ».

32. Sur la base de la projection de 250 puits par année, quelle sera la contribution des gaz de schiste en termes d'émission de gaz à effet de serre?
33. Quelle est la contribution de l'ensemble des activités de transport liées à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste en termes d'émissions de gaz à effet de serre?
34. Y-a-t-il compatibilité avec les objectifs gouvernementaux de réduction des gaz à effet de serre?

## **Eau**

S'il y a un aspect qui préoccupe particulièrement les municipalités et les citoyens dans le dossier des gaz de schiste, c'est bien celui des impacts potentiels de ces activités sur les ressources en eau potable. En effet, les municipalités ont investi plusieurs centaines de millions de dollars dans les dernières années pour mettre à niveau et rénover leurs infrastructures d'eau potable, pour en construire de nouvelles et pour effectuer des recherches afin de trouver de nouvelles sources d'eau. Dans ce contexte, il est normal qu'élus et citoyens s'inquiètent et exigent l'assurance que ces efforts n'aient pas été effectués en vain. De surcroît, il est essentiel que le gouvernement élabore un encadrement des plus strictes qui permettra de protéger la santé des citoyens des régions concernées.

### ***Fracturation hydraulique***

À la page 8 du document, on affirme que la concentration de tous les additifs ajoutés à l'eau pour la fracturation est inférieure à 1 %. On identifie également les additifs en question : un agent antifriction, un bactéricide, une microémulsion et un anticorrosif.

35. Quel est l'ensemble des impacts environnementaux découlant de la fracturation?
36. Le BAPE pourrait-il rendre disponible, sur la base de la projection de 250 puits implantés par année, le volume total potentiel de l'eau et des différents additifs qui seraient employés pour l'implantation des puits?
37. Le BAPE pourrait-il rendre disponible la liste exhaustive des additifs qui pourraient être employés par l'industrie pour l'implantation des puits?
38. Est-ce que ces produits sont transformés en sous-produits lorsqu'ils sont en contact avec le shale?
39. Si oui, lesquels?
40. Le BAPE pourrait-il rendre disponible la fiche signalétique de chacun des additifs employés par l'industrie?
41. On rapportait dans les médias que l'utilisation du polyacrylamide à une concentration de 0,048 % dans un volume d'eau de 10 millions de litres d'eau représente 4,8 tonnes de produits. Est-ce le cas?

### ***Prélèvement, traitement et récupération de l'eau***

À la page 19 du document, on affirme que : « *Les projets d'exploitation des gaz de schiste nécessitent des prélèvements d'eau lors du forage (quelques centaines de mètres cubes) et des activités de fracturation (environ 12 000 mètres cubes). Cette eau provient des eaux de surface, des eaux souterraines ou encore du réseau d'approvisionnement des municipalités. Le processus permet de récupérer environ la moitié de l'eau injectée.*

42. Sur la base de la projection de 250 puits par année, quels seront les volumes totaux utilisés annuellement pour l'exploration et l'exploitation des puits et pour quelle durée? Le MRNF parle de l'utilisation de 20 millions de litres d'eau par puits. Est-ce le cas?
43. Les entreprises seront-elles soumises à une tarification de l'eau qu'elles utilisent?

44. Quels seront les volumes totaux des eaux qui seront contaminées? Quelle proportion d'eau est réellement récupérée et réutilisée?
45. Quelles méthodes de traitement l'industrie emploie-t-elle pour le rejet des eaux utilisées pour le fractionnement?
46. Quelles seront les méthodes utilisées pour se départir de ces eaux, après traitement?
47. Ces méthodes font-elles l'objet d'un certificat d'autorisation de la part du MDDEP?
48. Le MDDEP peut-il refuser d'émettre un certificat d'autorisation si la procédure proposée est inadéquate?
49. Le BAPE pourrait-il identifier les centres de traitement des eaux usées autorisés dont parle le document?
50. Le BAPE pourrait-il rendre disponible une analyse de la composition des eaux usées utilisées pour le fractionnement?
51. Est-ce que les municipalités ont le pouvoir de refuser l'utilisation des équipements municipaux pour le traitement des eaux issus des activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste?

À la page 21 du document, on affirme que : « *Dans certains cas, le traitement des eaux de forage pourrait être confié aux stations d'épuration municipales. Il faudra alors tenir compte de la capacité des infrastructures municipales et s'assurer que leur conception en permet le traitement adéquat* ».

52. A-t-on évalué la capacité des systèmes municipaux pour le traitement de ces eaux? Quel est le volume maximal qui pourrait être traité par les systèmes de traitement des eaux?
53. Si cette option n'est pas retenue, quelles sont les autres options possibles?

### ***Protection des aquifères***

54. Dans quelle mesure la technique présentée dans le document assure-t-elle la protection de la nappe phréatique?
55. Sur la base de l'expérience vécue dans d'autres provinces et états, le BAPE pourrait-il documenter s'il y a eu des cas de contamination de la nappe phréatique dans le cadre de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste?
56. Avons-nous une analyse de risque du potentiel de contamination de l'eau par les activités d'exploitation et d'exploration?
57. L'industrie prévoit-elle des alternatives à l'approvisionnement des citoyens en eau potable en cas de contamination de la nappe phréatique?
58. L'Institut national de santé publique serait à rédiger un rapport portant sur les impacts sanitaires liés à l'exploration et à l'exploitation des gaz de schiste au Québec. Cette étude sera-t-elle rendue disponible par l'intermédiaire du BAPE?

## Sol

Toujours à la page 19, il est affirmé que : « *Comme dans le cas de l'eau, il y a lieu d'éviter toute contamination des sols par les fluides générés par les opérations. Ainsi, le fluide de forage (boue), les déblais de forage et l'eau de fracturation sont emmagasinés séparément dans des bassins de rétention étanches aménagés sur le site même. À la fin des opérations, ils sont caractérisés et traités avant d'être déposés dans des sites appropriés* ».

59. Sur la base de la projection de 250 puits par année, quels sont les volumes en cause?
60. Est-ce que ces résidus sont désignés comme étant des matières dangereuses?
61. Quels sont les procédés de traitement qui seront employés?
62. Quels sont les sites appropriés dont parle le document?
63. Cet aspect des opérations nécessite-t-il l'émission d'un certificat d'autorisation par le MDDEP?
64. Indépendamment qu'il y ait eu émission ou non d'un certificat d'autorisation de la part du MDDEP, celui-ci peut-il inspecter les sites?
65. Combien d'inspections ont été réalisées par le MDDEP?
66. Les rapports d'inspection peuvent-ils être déposés à la commission du BAPE?
67. Le BAPE analyse-t-il ces rapports?

## ***Raccordement au réseau de distribution du gaz***

Toujours à la page 9, il est affirmé que les puits de Saint-Édouard et de Leclercville « *...pourraient éventuellement être raccordés au réseau de distribution de Gaz Métro par un gazoduc d'environ 28 km de longueur* ».

68. A-t-on planifié l'expansion du réseau gazier qui résultera de l'exploitation massive des gaz de schiste? Quels en seront les impacts?
69. Où en est-on dans ce processus?
70. Comment les municipalités et les citoyens seront-ils consultés?
71. Quelle sera la procédure d'autorisation qui sera appliquée par le MDDEP pour autoriser ces infrastructures :
  - Une procédure administrative de répercussions environnementales selon l'article 22 de la LQE?
  - Une procédure d'étude d'impact et de consultation publique, selon l'article 31.1 de la LQE?

## SÉCURITÉ PUBLIQUE

### Les plans d'intervention en cas d'urgence

Au Québec, le milieu municipal est responsable d'assurer la sécurité des personnes et des biens, notamment par l'adoption de plans d'urgence au niveau local et par l'élaboration et la mise en oeuvre d'un schéma de sécurité incendie au niveau régional. De plus, le gouvernement élabore actuellement une nouvelle politique québécoise de sécurité civile qui confiera d'importantes responsabilités aux municipalités et MRC. Dans un contexte où la mise en place des schémas de sécurité incendie a nécessité d'importants efforts, tant aux plans financier qu'humain et technique, les membres de la FQM ont plusieurs interrogations quant aux impacts de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste en matière de sécurité publique.

72. En matière de sécurité civile et incendie, quelles sont les mesures prises par l'industrie afin d'assurer la sécurité de la population en cas d'accident?
73. La garantie d'exécution du MRNF, ainsi que la preuve d'assurance responsabilité de 1 million \$ exigé de l'entreprise sont-ils suffisants pour assumer les coûts éventuels en cas de catastrophe?
74. Est-ce que les municipalités peuvent invoquer le principe de précaution et interdire toute exploration et exploitation sur leur territoire si elles jugent ne pas avoir les garanties suffisantes quant à la sécurité de leur population?

Bien que l'article 51 de la Loi sur la santé et la sécurité au travail oblige les entreprises à prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et assurer la sécurité et l'intégrité physique du travailleur, cela n'implique pas que l'ensemble des équipements et installations soit sécurisé en tout temps puisque ceux-ci ne sont présents que de façon très ponctuelle.

75. Comment l'industrie envisage-t-elle de prévenir les accidents en tout temps? Existe-t-il un cadre de référence et des normes applicables clairs à ce sujet?
76. Plus précisément, les risques de déflagration ont-ils été évalués selon les types d'équipements c'est-à-dire puits, réservoirs, camions, et quelles sont les mesures d'urgence prévues par chacune des compagnies et pour chacun des endroits prévus?
77. Les types de produits chimiques utilisés sont-ils susceptibles d'augmenter les risques et la gravité des accidents? En cas de déflagration, peuvent-ils contaminer l'air et nécessiter des mesures d'information de la population ainsi que la mise en place d'équipements particuliers?
78. En cas d'incendie ou d'accident, quelles sont les responsabilités municipales?
79. Les municipalités doivent-elles adapter leurs mesures d'urgence en fonction de ces nouvelles activités sur leur territoire?
80. L'industrie prévoit-elle assumer les coûts des services municipaux, y compris le coût des éventuels équipements spéciaux nécessaires en cas d'intervention, notamment en cas d'incendie?
81. En cas de sinistre, l'industrie prévoit-elle un dédommagement pour l'ensemble des services municipaux requis ?

82. Considérant que la formation Pompier 1 ne prévoyait pas jusqu'à cette année de formation sur les interventions en présence de gaz et que peu de pompiers à temps partiel en milieu rural ont pu se prévaloir de la formation donnée par Gaz Métro et sanctionnée par l'École nationale des pompiers, l'industrie prévoit-elle défrayer les coûts de ladite formation et dédommager, le cas échéant, les pompiers volontaires pour le manque à gagner à leur travail?
83. Est-ce que la sensibilisation sur les interventions en présence de gaz introduite dans la formation Pompier 1 à partir de cette année est suffisante et adaptée aux activités liées l'exploration et d'exploitation des gaz de schiste?
84. Est-ce que l'industrie doit se doter d'un fonds de dédommagement pour faire face à de telles obligations et, si oui, de quelle nature?
85. Quelles sont les autres mesures particulières qui devraient être mises en place par les municipalités au regard de leurs responsabilités en matière de sécurité et de protection des citoyens?
86. Est-il prévu que l'industrie en assume le coût?
87. Considérant que ces nouvelles activités vont générer de nouveaux risques sur les territoires de MRC, l'industrie compte-t-elle soutenir techniquement et financièrement la révision et la mise en œuvre des schémas de sécurité incendie?
88. Est-ce que le risque associé à l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste va faire augmenter le coût de la couverture d'assurance des municipalités et des citoyens ?
89. La pression exercée sur le gaz peut-elle engendrer des migrations de gaz non extrait mêlé d'eau et autres produits chimiques dans le sous-sol?
90. Quel est le risque d'une telle migration et quelles sont les mesures de mitigation possibles en cas d'urgence? En connaît-on les impacts et peuvent-elles causer des risques aux résidences avoisinantes?
91. Lorsqu'un puits ne peut pas être raccordé au réseau de distribution central de gaz, des trajets des camions seront-ils désignés en tenant compte des impératifs de sécurité routière?
92. Les territoires traversés seront-ils aptes à répondre en cas d'accident? Qui sera chargé d'établir les itinéraires?

## **Utilisation de services publics**

### ***Infrastructures routières***

93. Sur la base de la projection de 250 puits par année, a-t-on évalué l'impact de l'augmentation de ce trafic sur le réseau routier local engendrée par les activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste?

94. La détérioration probable causée par ces camions sera-t-elle prise en charge par l'industrie? Si oui, par quel mécanisme?
95. Pourquoi le ministère des Transports du Québec est-il consulté pour savoir si la capacité des routes est adéquate pour supporter la charge des camions servant à l'exploration alors que les municipalités ne le sont pas pour les impacts potentiels sur le réseau local?

## ASPECTS ÉCONOMIQUES

La FQM souhaite faire part à la Commission de ses préoccupations quant au modèle économique qui sera privilégié pour développer la filière gazière. Si le potentiel est aussi important qu'annoncé, il nous semble tout indiqué de procéder à une réflexion en profondeur pour nous assurer que les Québécois reçoivent le maximum de retombées possibles. S'il est vrai que les ressources naturelles appartiennent à l'ensemble des Québécois, peut-on nous assurer que le Québec tirera le meilleur profit de cette exploitation considérant ce qui est obtenu d'autres nations dans le monde pour l'exploitation des gaz de schiste?

96. Le BAPE pourrait-il documenter les différentes modalités appliquées par d'autres nations quant à la répartition de la richesse générée par l'exploitation des gaz de schiste?
97. Le gouvernement du Québec a-t-il évalué le scénario de la nationalisation de cette ressource naturelle?
98. Le gouvernement du Québec affirme depuis plusieurs années vouloir mettre de l'avant la production d'énergie renouvelable. A-t-on évalué l'impact de l'exploitation des gaz de schiste sur le développement d'autres filières énergétiques pouvant engendrer davantage de retombées économiques durables dans les communautés?

À la page 7 du document, on affirme que : « *Dans le cadre de sa stratégie énergétique 2006-2015, le gouvernement s'est donné comme objectif d'utiliser ses ressources gazières comme levier de développement économique dans une perspective de développement durable, et de faire du gaz naturel québécois une source de croissance et de richesse pour toute la collectivité* ». S'ensuit une référence à une étude réalisée pour le compte d'une industrie d'exploration. Le document affirme, sur la base de l'étude citée, « *...que le shale d'Utica **pourrait** contenir 17 billions de pieds cubes de gaz naturel récupérable...* »

99. Y-a-t-il des études indépendantes et crédibles appuyant cette affirmation? Est-ce que le BAPE pourrait rendre disponibles ces études?

La FQM plaide depuis plusieurs années pour que l'ensemble des territoires touchés par l'exploitation des ressources naturelles bénéficie des retombées économiques de ces activités et a fait valoir la nécessité d'un meilleur partage des redevances sur les ressources naturelles. Pour l'heure, le gouvernement n'a pas prévu de mécanisme de transfert des redevances pour l'exploitation des gaz de schiste vers les municipalités. Pour la Fédération, le gouvernement doit, s'il souhaite bâtir un consensus en faveur de la mise en valeur de ces ressources, élaborer un modèle audacieux de partage des redevances avec les communautés.

100. Quelle part des redevances tirées de l'exploitation des gaz de schiste sera retournée dans les communautés?

Les municipalités sont limitées quant aux sources de revenus auxquelles elles ont accès et, par conséquent, misent essentiellement sur l'impôt foncier pour faire face à leurs responsabilités. Si les installations nécessaires à l'exploitation des gaz de schiste sont restreintes, les revenus de taxation foncière seront, par le fait même, limités.

101. Comment les municipalités seront-elles compensées pour l'utilisation des services municipaux par les exploitants?

102. Par ailleurs, l'exploitation des gaz de schiste aura-t-elle un impact négatif sur la valeur des propriétés avoisinantes, ce qui affecterait la richesse foncière uniformisée de la municipalité et sa capacité à générer des revenus autonomes?

Le document technique du MRNF estime que jusqu'à 1 G\$ par an pourrait être investi par les sociétés d'exploitation et, qu'à ce rythme, jusqu'à 7 000 emplois directs et 3 000 emplois indirects pourraient être créés. En effet, on y écrit que : « ...*jusqu'à 250 puits horizontaux **pourraient** être forés chaque année dans les basses terres du Saint-Laurent, ce qui **nécessiterait** des investissements d'au moins 1 G\$/an de la part des sociétés d'exploitation* ». Toujours à la page 7, on affirme que : « ...*phase d'exploitation du gaz naturel **pourrait** maintenant entraîner des investissements de plusieurs milliards de dollars au Québec* ».

103. Comment en est-on arrivé à ces estimations et peut-on ventiler de façon plus précise les investissements prévus? Existe-t-il des études indépendantes et crédibles appuyant ces affirmations relativement aux emplois créés et aux investissements?

104. Au-delà de l'aspect conditionnel de ces affirmations, pourrait-on produire un calendrier de mise en œuvre de l'implantation potentielle de ces puits au cours des prochaines années, en coordonnant les données des investissements qui en découlent?



## CONCLUSION

Au cours des dernières semaines, la FQM a réuni à plusieurs reprises les maires et les préfets concernés par l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste. Les 104 questions inscrites dans ce document traduisent de façon éloquente les préoccupations des élus que nous représentons ainsi que celles de leurs commettants.

S'appuyant sur une résolution unanime adoptée le 2 octobre 2010 par l'assemblée générale de ses membres, la FQM réitère sa demande au gouvernement d'aller au-delà des mesures à la pièce et de s'assurer de se doter d'une vision claire et cohérente dans ce dossier, ce qui passe nécessairement par l'adoption d'une loi encadrant le développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

D'ailleurs, la FQM s'inscrira à la deuxième partie des audiences de cette commission afin d'exprimer clairement sa vision du développement de cette filière énergétique qui doit se réaliser de façon exemplaire au regard des impératifs de développement durable souhaités par l'ensemble de la population québécoise.

## ANNEXE

**Extrait** du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle des membres de la Fédération Québécoise des Municipalités tenue au Centre des congrès de Québec, le 2 octobre 2010.

---

**RÉSOLUTION AGA-2010-10-02/23**  
**Exploration et exploitation**  
**du gaz naturel sur le territoire québécois**

---

**ATTENDU QUE**, dans sa Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, le gouvernement du Québec priorise certaines actions, dont celle de consolider et diversifier les approvisionnements en gaz naturel, et qu'il souhaite mettre en valeur les ressources gazières du Québec en misant sur la découverte récente d'indices prometteurs dans plusieurs régions du Québec;

**ATTENDU QUE** le milieu municipal est a priori favorable au développement de cette industrie au Québec;

**ATTENDU QUE** plusieurs compagnies ont déjà entamé le processus d'exploration pour évaluer le potentiel des gisements gaziers dans plusieurs régions du Québec;

**ATTENDU QUE** l'exploitation du gaz naturel, et particulièrement celle des gaz de schiste, soulève plusieurs inquiétudes en matière de sécurité publique, de santé et d'environnement;

**ATTENDU QUE** le milieu municipal, qui est responsable de l'aménagement et la gestion du territoire, doit être impliqué dans l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation du gaz naturel;

**ATTENDU QU'**il est essentiel de favoriser le développement durable de cette filière énergétique et de bâtir le consensus social qui garantira son acceptabilité sociale;

**ATTENDU QUE** le gouvernement doit privilégier un modèle économique de développement du gaz naturel qui garantira le maximum de retombées pour l'ensemble des Québécois et plus particulièrement pour les régions directement touchées, et ce, pour les générations à venir;

**ATTENDU QUE** la ministre des Ressources naturelles et de la Faune, Mme Nathalie Normandeau, a annoncé son intention de déposer un projet de loi sur les hydrocarbures à l'hiver 2011;

**Il est proposé par** : **M. Gilles Plante, McMasterville**

**Et appuyé par** : **M. Yvon Pesant, Saint-Marcel-de-Richelieu**

**DE DEMANDER** au gouvernement de rendre conditionnelle la poursuite du développement de la filière gazière :

- à l'adoption d'une loi encadrant cette industrie;
- à l'évaluation de l'impact de l'exploration et de l'exploitation du gaz naturel sur l'environnement par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement;
- au développement d'un consensus social essentiel à l'essor de cette filière énergétique.

**DE DEMANDER** au gouvernement du Québec d'allonger la durée et d'élargir le mandat du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement afin de s'assurer que les études soient complètes et globales quant aux impacts de l'exploration et de l'exploitation du gaz naturel sur l'environnement.

**Adoptée à l'unanimité**

Copie de la résolution AGA-2010-10-02/23, telle qu'adoptée par l'assemblée générale annuelle des membres de la Fédération Québécoise des Municipalités.



ANN BOURGET  
Directrice générale et  
Secrétaire-trésorière de la corporation

5 octobre 2010

Date

**Extrait** du procès-verbal de la réunion des membres du conseil d'administration de la Fédération Québécoise des Municipalités tenue à l'Hôtel Plaza, boulevard Laurier, Québec, le 28 mai 2009.

---

**RESOLUTION CA-28-05-2009/09**  
**Exploitation de gaz naturel et redevances sur**  
**les ressources naturelles**

---

**ATTENDU QUE** dans sa Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, le gouvernement du Québec priorise certaines actions dont celle de consolider et diversifier les approvisionnements en pétrole et en gaz naturel;

**ATTENDU QU'**il souhaite mettre en valeur les ressources pétrolières et gazières du Québec en misant sur la découverte récente d'indices prometteurs de gaz naturel dans la vallée du Saint-Laurent;

**ATTENDU QUE** depuis la fin des années 90, les investissements privés de prospection liée à l'exploration pétrolière et gazière dans les basses terres du Saint-Laurent et en Gaspésie se sont accrus de façon importante;

**ATTENDU QUE** le gouvernement du Québec exige des redevances pour l'exploitation de puits de gaz naturel variant de 10 % à 12,5 % en fonction du volume de production et de la valeur du produit;

**ATTENDU QUE,** lors de la présentation de son budget 2009-2010, le gouvernement du Québec a réitéré son intention de stimuler l'exploration gazière par la mise en place d'un congé de redevances de cinq ans, la mise en place d'un programme d'acquisition de connaissances géoscientifiques et la modernisation du régime de redevances sur le gaz naturel;

**ATTENDU QUE** les municipalités du Québec subissent des pressions financières considérables exercées par l'accroissement des responsabilités et le plafonnement des sources de revenus et qu'elles sont à la recherche de leviers de développement économique local;

**ATTENDU QUE** les ressources naturelles sont une des principales richesses des territoires québécois, que leur exploitation génère des revenus considérables et que les revenus et redevances perçues profitent peu aux régions dans lesquelles elles sont exploitées;

**ATTENDU QUE** les municipalités désirent tirer profit de l'expérience vécue lors des débuts du développement de l'énergie éolienne et éviter de se retrouver dans une position revendicatrice face au gouvernement pour faire des projets d'exploitation gazière un outil de développement local;

**ATTENDU QUE** la commission permanente sur l'énergie et les ressources naturelles a étudié le dossier et fait ses recommandations au conseil d'administration;

**Il est proposé par** : **M. Pierre Gaudet**

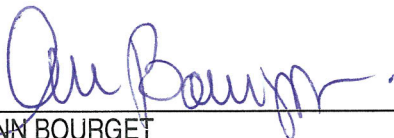
**Et appuyé par** : **M. Pierre Cormier**

**DE DEMANDER** au gouvernement du Québec d'impliquer les municipalités et les MRC dans la planification et le développement de l'exploration et de l'exploitation du gaz naturel;

**DE DEMANDER** au gouvernement du Québec que l'ensemble des territoires touchés par l'exploitation des ressources naturelles bénéficie des retombées économiques de ces activités et reçoivent une part des redevances perçues.

**Adopté à l'unanimité**

Copie vidimée de la résolution CA-28-05-2009/09 adoptée par le conseil d'administration de la Fédération Québécoise des Municipalités le 28 mai 2009.



ANN BOURGET  
Directrice générale et  
Secrétaire de la corporation

2 septembre 2009  
Date