

COMITÉ
DIRECTEUR

**PLAN D'ACTION
SUR LA GESTION
DES BARRAGES AU
QUÉBEC**

RAPPORT FINAL

1 MISE EN CONTEXTE

Au cours de l'année 2014, le Vérificateur général du Québec (VGQ) a réalisé une vérification au Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ), une agence qui relevait alors du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Cette vérification a porté sur l'application de la Loi sur la sécurité des barrages (LSB) relativement aux quelque 6 000 barrages québécois qui y sont assujettis et sur l'exploitation des 758 barrages dont le Ministère a la responsabilité.

Le 3 juin 2015, le commissaire au développement durable a rendu public son rapport sur cette vérification. Dans ce rapport, il formulait sept constats principaux et douze recommandations. À la suite de son dépôt, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a annoncé la mise en œuvre d'un plan d'action en trois étapes pour améliorer la gestion des barrages au Québec. Un comité directeur a été créé pour en assurer la réalisation.

Le présent rapport constitue le rapport final et présente des recommandations à l'égard de la gestion des barrages et du partage des responsabilités en la matière au Québec, tel que le prévoyait le mandat confié au comité directeur.

2 LE COMITÉ DIRECTEUR

Le comité directeur du plan d'action était formé de membres du MDDELCC, soit M^{me} Chrystine Tremblay, M^{me} Marie-Renée Roy et M. Patrick Beauchesne, sous-ministres, M. Michel Rousseau, sous-ministre adjoint, M. Pierre Aubé, directeur général des barrages de l'État (remplacé par M. Jacques Thériault en avril 2017), M^{me} Marie-Claude Théberge, directrice principale des barrages publics (remplacée par M. Luc Tremblay en avril 2017), M. Michel Rhéaume, directeur de la sécurité des barrages, M. Pierre Vincent, adjoint au directeur général des barrages de l'État, et M^{me} Sophie-Anne Tremblay, conseillère à la Direction des communications. Le comité était aussi composé de membres externes, soit M. Jacques Lafrance, retraité et ex-sous-ministre associé au Secrétariat du Conseil du trésor, M. Gérard Verzeni, retraité et ex-gestionnaire de la sécurité des barrages à Hydro-Québec, et M. Daniel Rivard, retraité et ex-vice-président à Hydro-Québec, qui agit comme président du comité directeur.

Le comité a tenu huit rencontres en 2015, neuf rencontres en 2016 et trois rencontres en 2017.

Le mandat du comité directeur consistait à faire l'état des lieux sur les constats et sur les recommandations du VGQ, à proposer les actions à réaliser, de manière détaillée, et à faire le suivi de la mise en œuvre du plan d'action. Celui-ci traduit, de façon concrète, les engagements pris par le Ministère pour répondre aux recommandations du VGQ.

La première étape des travaux réalisés par le comité consistait à produire un plan d'action. Ce dernier a été produit le 28 septembre 2015 et a été maintenu à jour selon l'état d'avancement des actions proposées. Le rapport d'étape n° 2 au 31 décembre 2015 et le rapport d'étape n° 3 au 30 juin 2016 ont été élaborés, déposés au ministre et rendus publics sur le site Web du MDDELCC. Ces rapports d'étape présentaient le niveau d'avancement du plan d'action sur le suivi des recommandations du VGQ.

Le présent rapport présente aussi le niveau d'avancement du plan d'action et propose des recommandations relativement aux quatre axes retenus par le VGQ. Ces axes sont l'application de la Loi sur la sécurité des barrages, les responsabilités associées au parc de barrages publics, l'exploitation des barrages dont le MDDELCC est responsable et la prise en compte des principes du développement durable.

Le mandat du comité directeur se termine donc avec le dépôt de ce rapport, même si certaines actions se poursuivront en 2018.

RECOMMANDATIONS DU VGQ

- 1) Mettre en place un processus rigoureux assurant que les propriétaires de barrages se conforment à la Loi sur la sécurité des barrages, notamment à l'égard de leurs obligations relatives à la transmission des documents liés à l'évaluation de la sécurité et à la réalisation, selon le calendrier prévu, des travaux présentés dans l'exposé des correctifs.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015

Un processus rigoureux a été mis sur pied pour augmenter le taux de respect de la Loi et pour obtenir des propriétaires les études d'évaluation de la sécurité de leur barrage qu'ils étaient tenus de déposer au Ministère. Ainsi, des actions à l'égard des propriétaires contrevenants ont été mises en œuvre en collaboration avec le ministère de la Justice, afin que ceux-ci régularisent leurs dossiers à la suite des avertissements formels qui leur ont été transmis le 9 septembre 2015.

Parmi les 729 barrages à forte contenance dont l'échéance du dépôt de l'étude d'évaluation de sécurité était dépassée, au 12 juin 2015, 522 avaient un dossier approuvé. Il restait alors 207 dossiers à régulariser. Au 5 mai 2017 :

- 92 dossiers ont été approuvés par le ministre ou sont en voie de l'être;
- 68 sont incomplets et en traitement par la Direction de la sécurité des barrages (DSB);
- 47 demeurent en défaut.

De plus, la réalisation des travaux présentés dans l'exposé des correctifs pour 32 barrages (51 correctifs) avait du retard, au 12 juin 2015, par rapport au calendrier soumis au ministre et approuvé par ce dernier. Au 5 mai 2017 :

- 24 correctifs ont été réalisés ou sont en voie de l'être;
- 27 correctifs demeurent en défaut.

Trente-et-un (31) dossiers identifiés comme problématiques en décembre 2015 ont été transmis au ministère de la Justice. Au 5 mai 2017, onze dossiers ont été régularisés, onze avis préalables à une ordonnance ont été transmis et six ordonnances ont été prises. La Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de la Justice et la DSB déploient les efforts requis pour s'assurer que ces dossiers continuent de cheminer.

Par ailleurs, depuis avril 2016 et avril 2017, une échéance réglementaire oblige les propriétaires de barrages à forte contenance dont le niveau des conséquences en cas de rupture est faible à déposer une première étude d'évaluation de la sécurité. Parmi les 370 barrages de cette catégorie, seule une faible proportion des dossiers a été déposée. Au 16 mai 2017, 200 barrages n'avaient pas fait l'objet d'une étude d'évaluation de la sécurité et leur propriétaire serait en situation d'infraction. Ces dossiers s'ajoutent à ceux qui doivent être régularisés.

Il a été constaté que certains propriétaires ont des difficultés à respecter les obligations et les échéances réglementaires relatives à l'évaluation de la sécurité de leur barrage ou à la réalisation des travaux correctifs qui en découlent. En outre, il a été démontré que les dispositions actuelles de la Loi et de son règlement demeurent limitées en ce qui concerne les aspects administratifs et légaux. Conséquemment, le Ministère éprouve des difficultés à faire respecter les obligations et les échéances par les propriétaires contrevenants.

Un exercice a été réalisé pour documenter les problématiques d'application de la Loi sur la sécurité des barrages (LSB) du point de vue de l'administrateur et du point de vue du propriétaire. Ainsi, une campagne de consultation écrite a été réalisée auprès d'une cinquantaine de propriétaires de barrages et intervenants concernés en avril 2016. Les ministères et organismes gouvernementaux concernés par la gestion des barrages ont également été rencontrés à l'été 2016 afin que leurs commentaires sur la LSB soient recueillis.

Les propriétaires contrevenants sont généralement de petites municipalités, des organismes, des associations sans but lucratif ou des propriétaires privés qui disposent de peu de moyens financiers, ainsi que des responsables de barrages gouvernementaux qui ne sont pas exploités par le MDDELCC.

Ainsi, différentes pistes de solution et orientations ministérielles en matière de sécurité des barrages ont été présentées aux autorités du Ministère afin d'améliorer la Loi sur la sécurité des barrages et son règlement et d'assurer leur respect par les propriétaires.

Il est apparu que des modifications législatives et réglementaires étaient nécessaires afin d'améliorer et de renforcer l'application de la Loi sur la sécurité des barrages et d'ajuster les différentes obligations en fonction des risques que pourraient représenter les barrages. Un projet de révision de la Loi a été présenté aux autorités du Ministère.

RECOMMANDATIONS DU VGQ

- 2) Mettre en œuvre les dispositions pénales mentionnées dans la Loi sur la sécurité des barrages pour les propriétaires qui enfreignent celle-ci.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015

Il a été démontré que, depuis la mise en vigueur de la Loi sur la sécurité des barrages en 2002, ses dispositions pénales et administratives ont principalement été appliquées lorsque la sécurité d'un barrage présentait un danger à court terme. Ainsi, ces dispositions n'ont été appliquées qu'en de rares occasions au cours des années.

Par ailleurs, l'utilisation de ces dispositions à l'égard des propriétaires qui ne respectent pas les obligations concernant le dépôt des études d'évaluation de la sécurité et les échéances réglementaires a fait l'objet de discussions avec le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). En effet, ces dispositions présentent des difficultés d'application; il semble impossible, avec la Loi actuelle, d'appliquer une disposition pénale à l'égard de ces propriétaires de barrages, qui se sont retrouvés en très grand nombre et de façon simultanée en situation d'infraction. Des pistes de solution ont été analysées pour proposer des outils administratifs et légaux plus appropriés qui pourront permettre de traiter ce type d'infraction.

RECOMMANDATIONS DU VGQ

- 3) Procéder à une reddition de comptes complète sur l'application de la Loi sur la sécurité des barrages.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015

Les indicateurs de performance relatifs à l'application de la LSB ont été élaborés et les résultats qui y sont associés ont été fournis pour la reddition de comptes au 31 mars 2016 et au 31 mars 2017. Ils ont été rendus disponibles sur le site Web du Ministère lors de la publication des rapports annuel de gestion (RAG) 2015-2016 et 2016-2017.

Recommandations du comité directeur pour l'application de la Loi sur la sécurité des barrages

La Loi sur la sécurité des barrages et le Règlement sur la sécurité des barrages (RSB), qui en découle, ont été mis en application de manière progressive depuis 2002. Parmi les 6 000 barrages du Québec, 729 sont des barrages à forte contenance qui présentent des un niveau de conséquence en cas de rupture moyen ou supérieur.

Selon le RSB, la première étude d'évaluation de la sécurité d'un barrage présentant un tel niveau de conséquences en cas de rupture devait être déposée au plus tard six ans (2008) après la date d'entrée en vigueur de la Loi. Par la suite, chaque dix ans, une nouvelle étude d'évaluation de la sécurité doit être transmise au ministre.

En juin 2015, soit sept ans après l'échéance réglementaire, 207 de ces dossiers étaient encore en situation d'infraction. Malgré les efforts importants mis en œuvre, depuis 2008, pour réduire ce nombre, il reste encore 115 dossiers d'étude d'évaluation de la sécurité à régulariser. En effet, les dispositions actuelles de la Loi ont atteint leurs limites, notamment au chapitre des recours applicables à l'égard des propriétaires qui ne respectent pas les obligations et échéances réglementaires. De plus, depuis avril 2016, 200 dossiers de barrages à forte contenance dont les conséquences en cas de rupture sont faibles se sont ajoutés aux dossiers à régulariser. Il est problématique qu'un si grand nombre de dossiers d'étude d'évaluation de la sécurité soient non déposés, déposés en retard ou de façon incomplète, ce qui occasionne une augmentation du nombre de propriétaires contrevenants.

Les retards accumulés dans la régularisation de ces dossiers sont préoccupants, et la réduction des délais de traitement par les propriétaires de barrages et par la DSB, l'unité responsable de la Loi sur la sécurité des barrages, est nécessaire afin d'en assurer une application adéquate.

Par ailleurs, des délais relatifs à la modification d'un système informatique, initialement prévue à l'été 2016, ont retardé la finalisation des actions 1.3 (préciser les règles et procédures) et 3.1 (préparer un tableau de bord). Le développement des modules de requêtes dans les systèmes informatiques est un facteur clé de la mise sur pied d'un système de suivi efficace des obligations des propriétaires et de la performance dans l'application de la Loi. D'ailleurs, lors de la vérification par le VGQ en 2014, l'indisponibilité de rapports intégrés sur le suivi des obligations des propriétaires est en partie responsable des constats défavorables soulevés; il faudrait éviter que la situation ne se reproduise en 2018. Une éventuelle modification de la Loi sur la sécurité des barrages et de son règlement pourra donner au ministre les outils administratifs et légaux adéquats pour en faciliter l'application et en assurer le respect, notamment par l'ajout d'un régime de sanctions administratives pécuniaires et la modernisation des dispositions pénales.

Le recours à un plus grand nombre d'outils coercitifs et à de nouveaux éléments de contrôle à l'égard des propriétaires, l'instauration d'un outil informatique de gestion intégrée de l'information et de reddition de comptes efficace et la mise en œuvre de différents programmes de vérification influenceront certainement la charge de travail de l'unité responsable d'administrer la Loi.

Nous recommandons :

- I. De modifier la Loi sur la sécurité des barrages et son règlement pour donner au ministre tous les outils administratifs et légaux adéquats pour en faciliter l'application et en assurer le respect. Les modifications recommandées sont, notamment, l'instauration d'un régime de sanctions administratives pécuniaires, la modernisation et l'harmonisation des dispositions pénales avec celles de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et l'adaptation des exigences et dispositions réglementaires en fonction des risques associés à la présence de barrages. L'application de la Loi sur la sécurité des barrages concerne l'ensemble des propriétaires de barrages, y compris les barrages gouvernementaux dont la responsabilité incombe à différents ministères ou organismes;
- II. De voir à ce qu'un programme d'aide financière soit élaboré et mis en œuvre pour aider les municipalités à réaliser les études d'évaluation de la sécurité et à effectuer les travaux correctifs qui en découlent pour assurer la sécurité des barrages dont elles ont la responsabilité. La gestion de ce programme devra être indépendante des activités de l'unité responsable de l'application de la Loi sur la sécurité des barrages;
- III. De prévoir les ressources supplémentaires appropriées à accorder à l'unité responsable de la Loi sur la sécurité des barrages pour prioriser le dossier de la modification d'un système informatique en collaboration avec la Direction générale des technologies de l'information (DGTI) du Ministère afin de pouvoir produire les rapports de suivi automatisés requis;

- IV. De définir les besoins organisationnels et de prévoir les ressources appropriées pour que l'unité responsable puisse assurer l'application adéquate de la Loi, réduire les délais de traitement et voir au respect par les propriétaires de l'ensemble des dispositions et obligations de la Loi sur la sécurité des barrages et de son règlement applicables à leur barrage.

4 RESPONSABILITÉS ASSOCIÉES AU PARC DES BARRAGES PUBLICS

RECOMMANDATIONS DU VGQ

- 4) Établir des critères servant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État et les utiliser pour définir le parc de barrages devant être sous sa responsabilité.
- 5) Établir une politique quant à la tarification des services rendus aux bénéficiaires afin qu'elle soit équitable et veiller à son application dans le plus bref délai.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015 DANS LA DÉFINITION DU PARC DE BARRAGES PUBLICS

En 2005, la MDDELCC a été désigné pour agir, au nom de l'État, comme propriétaire de la majorité des barrages gouvernementaux, et il s'est vu confier la gestion et l'administration de quelque 550 barrages. Au fil des ans, pour diverses raisons, le parc de barrages dont le MDDELCC a la responsabilité a été porté à 760 ouvrages, dont une grande proportion n'est pas considérée comme essentielle à la mission de l'État. L'exercice a aussi permis de constater que d'autres ministères et organismes gouvernementaux exercent le droit de propriété de l'État sur des barrages gouvernementaux.

Ministère ou organisme exerçant le droit de propriété de l'État sur des barrages gouvernementaux	Nombre de barrages gouvernementaux
	Situation actuelle
MDDELCC	760
MFFP	0
Sépaq	4
MERN	59
Hydro-Québec	1
MTMDET	22
Municipalités	0
Barrages de l'État sans responsable identifié	122
Total	968

Une brève recherche a permis de constater que, parmi les quelque 5 000 autres barrages du Québec, un nombre très important (environ 1 000 barrages) seraient situés sur des terres publiques, sans que leur propriétaire ait obtenu un droit d'occupation sur le domaine hydrique de l'État. Suivant le principe d'accession du Code civil du Québec et en vertu de sa loi constituante, qui lui accorde la responsabilité du domaine hydrique de l'État, c'est le MDDELCC qui doit assumer la propriété de tous les biens immobiliers qui se trouvent sur le domaine hydrique de l'État et dont l'occupation n'a pas été régularisée. Ainsi, même si un exploitant autre que le gouvernement assume parfois les responsabilités inhérentes au droit de propriété, le gouvernement, selon la situation actuelle, en demeure au moins partiellement responsable.

Les critères permettant de déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État ont été établis en prenant en compte les principes du développement durable :

- Assurer la sécurité des personnes et des biens en aval des barrages (principe de prévention et de précaution);
- Confier la responsabilité d'un barrage à l'autorité appropriée (principe de subsidiarité);
- Maximiser l'utilisation de l'expertise particulière et les compétences de chaque organisation (principe d'efficacité économique);
- Offrir un service équitable à la population en fonction des bénéfices découlant de l'existence des barrages, en tenant compte de la capacité technique et financière des bénéficiaires (principe d'équité et de solidarité sociales).

Un barrage essentiel à la mission de l'État a été défini comme un barrage construit ou exploité pour contribuer à l'une des missions de l'État et reconnu, par le ministère ou l'organisme concerné, comme essentiel à la réalisation de sa mission. Dans certains cas, un tel barrage peut procurer des bénéfices à une ou plusieurs tierces parties.

Cinq catégories de barrages ont été définies :

- Les barrages essentiels à la mission de l'État dont la sécurité requiert une expertise;
- Les barrages essentiels à la mission de l'État dont l'exploitation n'exige pas d'expertise particulière;
- Les barrages non essentiels à la mission de l'État dont la sécurité requiert une expertise;
- Les barrages non essentiels à la mission de l'État, dont le principal usage bénéficie aux municipalités (réserve d'eau potable, incendie, villégiature, etc.);
- Les barrages non essentiels à la mission de l'État qui ne procurent aucun bénéfice à des tiers.

Actions réalisées depuis juin 2015 en matière de tarification des services rendus aux bénéficiaires des barrages publics

Parmi les 760 barrages dont la responsabilité incombe actuellement au MDDELCC, seule une faible portion fait l'objet d'une tarification des services rendus. Dix-sept (17) ententes sont en vigueur pour des services d'emmagasinement, principalement avec des producteurs hydroélectriques. Des balises communes ont été établies afin de permettre une tarification équitable, sur la base des coûts réels, pour ces bénéficiaires.

Les résultats permettant de définir le parc de barrages essentiels à la mission de l'État ont permis d'identifier les **bénéficiaires** susceptibles de se voir imposer des tarifs pour les activités réalisées par l'État sur les barrages gouvernementaux, soit :

- Les ministères et organismes publics;
- Les entreprises privées qui utilisent le plan d'eau retenue pour générer des revenus (pourvoies, marinas, producteurs hydroélectriques privés, etc.);
- Hydro-Québec;
- Les municipalités et les MRC;
- Les personnes qui profitent des zecs, des réserves et des parcs exploités par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) ou par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MERN);
- Les riverains établis sur les terres publiques ou privées (en amont ou en aval);
- Les personnes qui empruntent les voies d'accès supportés par un barrage (vélos, autos, motoneiges, etc.).

Les balises d'une tarification des services rendus aux bénéficiaires ont été précisées en prenant en compte les principes du développement durable :

- Établir une grille de tarification des services rendus (principe de l'utilisateur-payeur);
- Tarifier les services rendus à coût complet (principe d'efficacité économique);
- Obtenir une contribution équitable des bénéficiaires (principe d'équité et de solidarité sociales);
- Responsabiliser les bénéficiaires (principe de consommation responsable).

Les types de services rendus à tarifier ont été précisés :

- Services d'expertise et d'exploitation;
- Services d'emmagasinement à des fins de production hydroélectrique;
- Services de maintien du niveau d'eau (villégiature, réserve d'eau potable, etc.);
- Services visant à assurer la sécurité des barrages.

Les revenus de tarification pourraient provenir de deux sources de facturation :

- Facturation aux bénéficiaires;
- Imputation à l'État.

Différents constats ont été observés relativement au parc de barrages publics dont la responsabilité incombe actuellement à différents ministères ou organismes de l'État :

- De nombreux barrages publics (122) n'ont pas de responsable identifié;
- Plus de 470 barrages publics n'ont pas de bénéficiaires ou d'utilité significative ou connue;
- De nombreux propriétaires de barrages demandent la prise en charge de nouveaux barrages par le gouvernement;
- Environ 1 000 barrages occupent sans droit le domaine hydrique de l'État; ils risquent donc de devenir des biens de l'État, et les responsabilités civiles qui y sont associées risquent d'incomber à ce dernier;
- Le MDDELCC agit actuellement comme exploitant d'une centaine de barrages d'usage municipal (villégiature, alimentation en eau, développement, etc.), et près de 600 autres barrages sont de la responsabilité des municipalités (apparence d'iniquité);
- Une minorité de bénéficiaires contribuent à défrayer les services rendus par l'exploitation des barrages par le MDDELCC;
- L'expérience de la négociation des ententes pour les services rendus a démontré que, sans assise légale bien définie, il est difficile d'en venir à une entente. La négociation avec les producteurs hydroélectriques se déroule présentement en parallèle avec le MERN, lors du renouvellement des droits de la force hydraulique, et peut prendre jusqu'à cinq ans;
- Les différents ministères et organismes de l'État concernés éprouvent de la difficulté à faire respecter les obligations et échéances réglementaires prévues par la Loi sur la sécurité des barrages, en raison d'un manque d'expertise ou de ressources financières.

Recommandations du comité directeur concernant la responsabilité associée au parc de barrages publics

Les barrages dont la responsabilité incombe actuellement à l'État sont situés sur les terres de l'État, dont une partie (les terres fermes) est de l'autorité du MERN, et l'autre (les terres immergées), située sur le domaine hydrique de l'État, est de l'autorité du MDDELCC.

Des propositions susceptibles de mieux définir le parc de barrages publics dont la responsabilité devrait incomber à l'État et les dispositions légales requises ont été explorées et différentes options ont été analysées pour la prise en charge totale ou partielle du parc de barrages. Ces propositions vont du transfert de responsabilité à certains bénéficiaires à la démolition des barrages non essentiels.

De même, différents scénarios ont été élaborés concernant la tarification des services rendus par les barrages jugés essentiels à la mission de l'État et pour le financement de l'exploitation et de l'entretien des barrages non essentiels.

Ces différents scénarios et possibilités ont conduit à une réflexion générale sur la gestion des barrages au Québec et sur la responsabilité de l'État québécois en la matière. Les solutions pour la définition du parc de barrages essentiels à la mission de l'État sont multiples et variées, et l'application de la tarification des services rendus aura des impacts importants selon les orientations retenues.

NOUS RECOMMANDONS :

- V. Que les critères utilisés pour déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État et les balises de tarification des services rendus, présentés dans le présent plan d'action, servent d'intrant pour lancer un grand chantier de consultation sur la gouvernance des barrages publics. Les ministères et organismes, comme le MFPP, le MERN, le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET), le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et la Sépaq, de même que les municipalités et MRC, seraient appelés à y collaborer. Sur la base de ces consultations, le MDDELCC pourrait proposer une nouvelle politique gouvernementale concernant les barrages publics, fondées sur les principes du développement durable. Celle-ci préciserait le partage des responsabilités à l'égard du parc de barrage de l'État et la tarification des services rendus qui y sont associés;
- VI. Que le gouvernement confie rapidement au MDDELCC la responsabilité des barrages de l'État sans responsable identifié et la responsabilité des barrages établis sur le domaine hydrique de l'État qui ne sont pas gérés par leurs propriétaires actuels, en lui accordant les ressources nécessaires pour en assurer la sécurité.

5 EXPLOITATION DES BARRAGES PUBLICS

RECOMMANDATIONS DU VGQ

- 6) Effectuer les activités de surveillance des barrages conformément aux exigences réglementaires.
- 7) Procéder à l'entretien des barrages de manière à en assurer le fonctionnement et la sécurité.
- 8) Améliorer la qualité de l'information de gestion portant sur le suivi des projets de travaux majeurs en cours et à venir.
- 9) Produire et diffuser, en conformité avec les exigences réglementaires et les bonnes pratiques, la documentation se rapportant à la régularisation du régime hydrique et aux situations d'urgence.
- 10) Assurer une préparation suffisante du personnel qui a un rôle à jouer dans les situations d'urgence.
- 11) Procéder à une reddition de comptes permettant d'apprécier sa performance relativement à la gestion des barrages sous sa responsabilité.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015

La première priorité a été de rétablir la situation et de se conformer aux exigences réglementaires en matière de surveillance, comme le démontrent les résultats disponibles dans le RAG 2015-2016.

La deuxième priorité a été de cerner les problématiques entourant le déficit d'entretien des barrages mécanisés et de déterminer les solutions à mettre en œuvre. Un processus de priorisation des travaux a été implanté et un programme de rattrapage des travaux correctifs sur un horizon de cinq ans a été préparé et amorcé en 2016. Un programme d'entretien préventif a été préparé mais n'a pas encore été mis en œuvre faute des ressources nécessaires.

La troisième priorité a été de produire la documentation manquante et la formation requise relative à la régularisation du régime hydrique et aux situations d'urgence. La mise à jour des sommaires et des plans requis conformément aux exigences réglementaires a été achevée en mars 2017. En ce qui concerne les manuels d'opération, le plan de rattrapage se poursuit. De plus, la formation et la sensibilisation du personnel qui a un rôle à jouer dans les situations d'urgence ont été réalisées, et des exercices préparatoires ont été planifiés en 2017.

Les indicateurs de performance relatifs à la gestion des barrages publics ont été élaborés et les résultats qui y sont associés ont été fournis pour la reddition de comptes au 31 mars 2016. Ils ont été rendus disponibles sur le site Web du Ministère lors de la publication des RAG 2015-2016 et 2016-2017.

L'élaboration des indicateurs et d'un tableau de bord pour le suivi des projets majeurs se poursuit. Toutefois, la mise à jour régulière est ardue, compte tenu de la difficulté liée au développement des systèmes informatiques requis. Entre-temps, une solution palliative a été mise en œuvre, pour rendre plus convivial et facile d'utilisation le fichier de suivi des barrages et pour favoriser l'accès aux différentes bases de données.

Le programme de sécurité pour le parc de barrages dont la responsabilité incombe au MDDELCC, prévu par le Règlement de la sécurité des barrages, a été révisé et a fait l'objet d'une réflexion. Il a été décidé de reporter le dépôt du programme révisé afin de l'améliorer et de le déposer ultérieurement.

Un plan des ressources nécessaires à l'entretien adéquat et à l'exploitation sécuritaire des barrages, notamment pour permettre l'adaptation aux changements climatiques, a été préparé et déposé à la sous ministre à l'automne 2016. Un plan révisé a également été déposé au sous-ministre en 2017. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances du Québec ont également été saisis des besoins du MDDELCC, qui doit assurer la gestion sécuritaire des barrages dont il a la responsabilité.

Recommandations du comité directeur pour l'exploitation des barrages publics

Dans son rapport de juin 2015, le VGQ a fait le constat que le MDDELCC ne parvenait pas à assurer l'entretien de l'ensemble des barrages dont il a la responsabilité. Il soulignait qu'avec les changements climatiques susceptibles de générer des modifications dans le régime hydrique, l'importance d'un entretien adéquat sera accentuée et devrait augmenter le coût lié à la surveillance et à l'entretien des barrages.

Dans le cadre du plan d'action, des efforts importants ont été faits pour préparer des programmes de rattrapage, afin de s'assurer que les barrages à forte contenance dont le Ministère a la responsabilité respectent toute la réglementation sur la sécurité des barrages, que ce soit les activités de surveillance, les études d'évaluation de la sécurité, la réalisation des travaux correctifs ou la prise charge du déficit d'entretien.

Toutefois, la situation budgétaire déjà précaire de l'unité, à laquelle s'est ajoutée la réduction budgétaire demandée en 2016-2017 et qui est maintenue en 2017-2018, compromet de façon importante la mise en œuvre de ces programmes de rattrapage. En 2016-2017, une diminution des activités requises pour respecter la réglementation et une faible réalisation des programmes d'entretien préventif et correctif des ouvrages mécanisés ont été constatées.

Cette situation contribue à augmenter le déficit d'entretien plutôt qu'à de le réduire. La fonctionnalité et la sécurité de certains ouvrages pourraient être affectées si des ajustements ne sont pas apportés à court terme.

NOUS RECOMMANDONS :

- VII. De revoir l'allocation budgétaire 2017-2018 et celle des années financières suivantes afin de donner à la Direction générale des barrages de l'État les ressources et les moyens requis pour réaliser les programmes de rattrapage du déficit d'entretien et pour assurer le respect de la réglementation en vigueur touchant le parc de barrages actuel (études de sécurité, activités de surveillance, plans d'urgence, etc.);
- VIII. D'évaluer l'impact (ressources humaines et financières) de la mise en œuvre du scénario retenu pour le nouveau parc de barrages de l'État ainsi que la phase transitoire entre la situation actuelle et la situation future;
- IX. Prioriser, en collaboration avec la DGTI, le projet permettant l'intégration des données liées à la surveillance des barrages afin de produire les rapports de suivi automatisés requis pour la reddition de comptes.

6 PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

RECOMMANDATION DU VGQ

- 12) Prendre en compte les principes de développement durable, de façon complète et structurée, lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.

ACTIONS RÉALISÉES DEPUIS JUIN 2015

En collaboration avec le Bureau de coordination du développement durable (BCDD), trois actions structurantes ont été convenues et priorisées pour intégrer la prise en compte des principes du développement durable, soit la définition du parc de barrages essentiels à la mission de l'État, l'élaboration de la politique de tarification des services rendus par l'exploitation des barrages publics et la révision de la Loi sur la sécurité des barrages et du Règlement sur la sécurité des barrages.

Les trois actions structurantes priorisées dans le cadre de cet axe ont été réalisées en utilisant les outils visant la prise en compte des principes du développement durable.

Recommandations du comité directeur pour la prise en compte du développement durable

Dans son rapport de juin 2015, le VGQ a constaté que le Ministère n'avait pas pris en compte en temps opportun les principes du développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. Ainsi, il avait manqué une occasion de donner l'exemple à titre de coordonnateur de la démarche gouvernementale de développement durable. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, le comité s'est assuré que des conditions favorisant le succès de la démarche étaient en place. L'adhésion des gestionnaires, la formation des personnes concernées et la consultation des organisations touchées par les décisions se sont avérées essentielles. Les personnes qui ont contribué à définir les trois actions structurantes priorisées ont utilisé les grilles permettant de s'assurer que les seize principes énoncés dans la Loi sur le développement durable ont été considérés.

NOUS RECOMMANDONS :

- X. De produire un bilan des travaux liés à la prise en compte des principes du développement durable relativement aux trois actions structurantes priorisées et de communiquer les résultats aux autorités, dans le but de favoriser la transposition de cette démarche aux autres unités du Ministère.

7 CONCLUSION

Depuis le début des travaux du VGQ en 2014, les gestionnaires du Ministère impliqués dans la gestion des barrages, et leurs équipes respectives, ont été très sollicités. Ils ont déployé beaucoup d'efforts pour répondre aux problématiques soulevées par le VGQ, et un redressement important a été réalisé. Toutefois, la situation demeure fragile et certains constats soulevés par le VGQ demeurent d'actualité.

APPLICATION DE LA LOI SUR LA SÉCURITÉ DES BARRAGES

Afin d'exercer son rôle adéquatement, le Ministère et l'unité responsable d'administrer la Loi sur la sécurité des barrages doivent avoir les ressources suffisantes et des outils efficaces pour s'assurer de l'application adéquate de la Loi sur la sécurité des barrages et pour voir à ce que les propriétaires de barrages respectent leurs obligations. Pour ce faire, des modifications législatives et réglementaires ont été proposées, mais il faut aussi s'assurer que l'unité a la capacité et les moyens nécessaires pour réaliser son mandat et traiter les dossiers dans les délais prévus. Le développement d'un système informatique de gestion intégrée devrait la doter d'un outil efficace pour appliquer la Loi sur la sécurité des barrages, en faire le suivi et la reddition de comptes. La mise en œuvre d'un éventuel programme d'aide financière pourra également améliorer le taux de respect de la Loi par les municipalités concernées.

EXPLOITATION DES BARRAGES DONT L'ÉTAT EST RESPONSABLE

Une première version du parc de barrages essentiels à la mission de l'État a été élaborée par le MDDELCC. Ses représentants ont présenté le résultat de l'exercice à certains ministères et organismes qui souhaitent proposer des ajustements, particulièrement en ce qui a trait aux barrages utiles à la mission faunique du gouvernement. Plusieurs scénarios ont été analysés et sont possibles pour la gestion du parc de barrages dont la responsabilité incombe à l'État. Ils devront faire l'objet de discussions lors du chantier recommandé. Peu importe le scénario retenu pour la gestion des barrages essentiels à la mission de l'État, des efforts importants devront être déployés pour réduire le parc de barrages non essentiels à cette mission, soit par le transfert de responsabilités à des tiers intéressés, soit par la démolition de ces barrages après entente avec le ministère Pêches et Océans Canada.

À terme, le succès de la prise en charge du suivi des recommandations du VGQ par le Ministère est tributaire de plusieurs facteurs. D'une part, elle dépend de la rapidité à faire approuver les orientations et les modifications légales et réglementaires nécessaires pour assurer la sécurité des barrages et la gouvernance des barrages dont l'État a la responsabilité. D'autre part, elle dépend des ressources publiques et des moyens qui y seront consacrés.