

## AVIS ÉCONOMIQUE

### Projet de règlement modifiant le Règlement sur la sécurité des barrages

21 août 2013

---

#### RÈGLES SUR L'ALLÈGEMENT DES NORMES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

En vue de favoriser l'allègement de la réglementation et de mieux encadrer le processus réglementaire, le gouvernement du Québec a adopté des règles de fonctionnement définissant les obligations des ministères et des organismes publics lors de la présentation d'un projet de règlement au Conseil exécutif.

Les exigences énoncées dans l'annexe C du décret 111-2005, qui traite des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire, prévoient que tout projet soumis au Conseil exécutif doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire, s'il a des effets importants sur les entreprises. Ces effets sont considérés comme importants lorsque la réalisation du projet de règlement est susceptible d'entraîner des coûts de 10 M\$ ou plus (coûts actualisés). Dans le cas de projets qui risquent d'engendrer un coût supérieur à 1 M\$, mais inférieur à 10 M\$, seule une déclaration d'impact réglementaire est requise.

Pour le présent projet, bien que les coûts pour les entreprises soient inférieurs à 1 M\$, il est apparu opportun de produire un avis économique afin d'illustrer les effets des modifications réglementaires proposées.

## 1 INTRODUCTION

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

La Loi établit trois catégories d'ouvrages : les barrages à forte contenance<sup>1</sup>, les barrages à faible contenance et ceux que l'on appelle communément « petits barrages ». Les principales mesures de la Loi et du Règlement s'appliquent aux barrages à forte contenance<sup>2</sup>. Ces dispositions législatives encadrent la construction, la modification et l'exploitation de ces ouvrages.

Le projet de règlement réduit les exigences imposées aux propriétaires de barrages à forte contenance dont la rupture aurait des conséquences faibles ou minimales, c'est-à-dire les barrages dont la rupture n'est susceptible d'affecter aucune résidence permanente ou infrastructure d'importance<sup>3</sup>. Ces barrages appartiennent surtout à de petits propriétaires (citoyens, compagnies, organismes à but non lucratif et petites municipalités).

Le présent avis expose les impacts économiques estimés de la modification du Règlement.

## 2 OBLIGATIONS ACTUELLES DES PROPRIÉTAIRES DE BARRAGES

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

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

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

---

<sup>1</sup> Capacité de retenue du barrage, en volume d'eau.

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

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

Rupture à conséquences faibles :

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

- Aviser le Ministère de tout changement qui affecte un renseignement consigné dans le répertoire des barrages du Québec;
- Transmettre l'étude résultant de la première évaluation de la sécurité d'un barrage existant, incluant la présentation de la résistance du barrage aux crues et aux séismes;
- Transmettre les rapports d'évaluation de la sécurité ultérieurs.

### 3 DESCRIPTION DU PROJET DE RÈGLEMENT

Les changements proposés au Règlement sur la sécurité des barrages visent principalement à assouplir certaines exigences, tout en maintenant le même niveau de sécurité des barrages.

#### 3.1 Détail des modifications réglementaires

Les allègements relatifs aux plans de gestion peuvent concerner une vaste gamme de barrages. Cependant, les modifications réglementaires proposées suivantes concernent seulement les barrages à forte contenance dont la rupture aurait des conséquences faibles ou minimales :

- Étude d'évaluation de la sécurité : le dépôt de la première étude pour les barrages à conséquences de rupture faibles est repoussé à une date comprise entre 2015 et 2017, selon leur état et la fiabilité de leurs appareils d'évacuation<sup>4</sup>. Pour les barrages à conséquences minimales, la date du report est comprise entre 2020 et 2022, selon les mêmes critères<sup>5</sup>.

Par ailleurs, le Ministère<sup>6</sup> vise à réduire le contenu technique de ces études. Dans la majorité des cas, l'étude de stabilité des sections en remblai ou en béton, incluant l'étude sur le potentiel de liquéfaction, ne sera pas requise pour les barrages à forte contenance à conséquences de rupture faibles ou minimales.

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

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

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

---

<sup>4</sup> Au lieu de 2012 et 2014, selon le règlement actuel.

<sup>5</sup> Au lieu de 2018 et 2020, selon le règlement actuel.

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

Les ouvrages visés sont surtout les barrages à forte contenance dont la rupture aurait un niveau de conséquences minimal confirmé par une étude de bris de barrage (attribution de la classe E). Les barrages qui sont uniquement munis de déversoirs libres comme évacuateurs ou qui ne nécessitent aucune gestion en période de crue peuvent aussi bénéficier de cet allègement, peu importe la catégorie de conséquences possibles en cas de rupture.

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

### 3.2 Fardeau administratif

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

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

- En ciblant davantage les catégories de clients concernés;
- En ciblant davantage les ouvrages en fonction du degré du risque d'impact environnemental et de la sécurité;
- En simplifiant le mode de traitement de formalités administratives, ce qui réduit les délais.

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

## 4 IMPACTS DU PROJET DE RÈGLEMENT

Parmi les 2 097 barrages à forte contenance visés par le règlement actuel, 1 249<sup>7</sup> sont visés par les modifications proposées par le projet de règlement. Il s'agit, d'une part, de l'ensemble des 433 barrages dont la rupture aurait des conséquences faibles et, d'autre part, de l'ensemble des 816 barrages dont la rupture aurait des conséquences minimales.

---

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

Les propriétaires de ces 1 249 barrages obtiennent un délai pour réaliser les études, ce qui devrait leur faciliter l'accès aux services d'ingénieurs. De plus, la réduction du contenu technique des études devrait faire diminuer les coûts assumés par les propriétaires<sup>8</sup>. Par ailleurs, le CEHQ est d'avis qu'il n'est pas toujours pertinent d'exiger des investigations aussi poussées pour certains barrages de très faible envergure, qui présentent peu de risques pour les personnes et les biens. Par conséquent, des dépenses majeures en ingénierie ne seraient plus requises.

#### **4.1 Sommaire des bénéfices pour les propriétaires**

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

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

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

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

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

##### ***4.1.2 Retrait définitif de normes et de plans de gestion***

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

---

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

<sup>9</sup> Le taux de base des prêts aux entreprises (« prime rate ») est de 3 % au Canada depuis plusieurs années et il augmente en fonction du risque lié à l'emprunteur.  
Voir : <http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-dinteret/taux-dinteret-au-canada/>.

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

## **5 CONCLUSION**

Les bénéfices, pour les propriétaires, comprennent d'abord un délai de deux à trois ans pour la production d'études d'évaluation de la sécurité, qui correspondent à des dépenses d'au moins 22 M\$. Les gains en termes de rendement du capital (intérêts) qui en découlent totalisent un bénéfice de 2,75 M\$, réparti sur 2,5 ans, pour les propriétaires. À ces bénéfices, il faut ajouter les reports de dépenses de rénovations et de modifications de structures qui pourraient survenir après les études de sécurité.

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

Bruno Côté, économiste, chargé de projet  
Direction de l'analyse et des instruments économiques

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