



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CAPERNE – 010M
C.P. – Inversion du
flux de l'oléoduc
9B d'Enbridge

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE,
DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE
ET DES RESSOURCES NATURELLES**

**Dans le cadre de la consultation publique sur le projet d'inversion du flux
de la canalisation 9B d'Enbridge**

27 novembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ).....	1
INTRODUCTION	2
CONTEXTE	3
LE PROJET D'ENBRIDGE	3
UN MARCHÉ MONDIAL EN MUTATION	4
L'IMPACT DU PROJET SUR LA SÉCURITÉ DES CITOYENS.....	5
LA RESPONSABILITÉ MUNICIPALE.....	5
LA RESPONSABILITÉ D'ENBRIDGE	6
L'IMPACT DU PROJET SUR L'ENVIRONNEMENT	8
LA PROTECTION DES SOURCES D'EAU POTABLE.....	8
LA RÉGLEMENTATION MUNICIPALE	8
LE RESPECT DE L'ENGAGEMENT DE RÉDUCTION DE GES.....	9
CONCLUSION	11
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	12

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ)

Depuis sa fondation en 1919, l'UMQ représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle a pour mission de promouvoir le rôle fondamental des municipalités dans le progrès social et économique de l'ensemble du territoire québécois et de soutenir ses membres dans la construction de milieux de vie démocratiques, innovants et compétitifs. Sa structure, qui regroupe ses membres en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole, est l'expression de toute la diversité et de la solidarité municipale québécoise. Ses membres représentent plus de 75 % de la population du Québec et 80 % du territoire québécois.

INTRODUCTION

La tragédie survenue à Lac-Mégantic à l'été 2013 aura été marquante à bien des égards. Pour les élus municipaux du Québec, les risques relatifs au transport des hydrocarbures sont devenus une préoccupation majeure, car les municipalités sont les premières autorités responsables lorsque le pire se produit.

À brève échéance, l'UMQ n'entend pas prendre position en faveur d'un mode de transport des hydrocarbures au détriment d'un autre. L'UMQ entend plutôt exiger des deux autres paliers de gouvernement des mesures immédiates afin de renforcer les mesures de sécurité pour tous les modes de transport des matières dangereuses et des hydrocarbures.

Au cours des derniers mois, la Commission politique permanente de l'UMQ sur la sécurité publique s'est penchée sur les mesures à prendre afin d'améliorer la sécurité du transport ferroviaire. Ce plan est guidé par les principes fondamentaux suivants :

- Reconnaître les municipalités comme des partenaires à part entière des gouvernements du Québec et du Canada ainsi que des entreprises quant à l'amélioration de la sécurité;
- S'assurer que les municipalités n'aient pas à assumer les coûts liés à l'amélioration de la sécurité sur leur territoire.

Le plan d'action a été construit en fonction des quatre dimensions d'une démarche de sécurité civile : prévention, préparation, intervention et rétablissement.

Les recommandations qui suivent sont largement inspirées de ces travaux. L'UMQ considère que le transport des hydrocarbures, qu'il soit fait par train, par oléoduc ou gazoduc, soulève une même question fondamentale : comment s'assurer qu'il soit fait sans menacer la sécurité et la santé des citoyens ?

CONTEXTE

Le projet d'Enbridge

Le projet d'inversion du flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge a pour objectif de rétablir le sens initial de cette canalisation. Cette infrastructure, construite à la suite du choc pétrolier de 1973, était à l'origine destinée à alimenter les raffineries de l'est de Montréal par le pétrole en provenance de l'Alberta. Cette situation a prévalu jusqu'au milieu des années 1990, alors que le prix du pétrole sur le marché mondial est devenu plus avantageux que celui produit en Amérique du Nord.

En 1997, Interprovincial Pipe Line inc. (aujourd'hui Enbridge) a déposé une demande à l'Office national de l'énergie (ONE) afin d'obtenir l'autorisation d'inverser le flux de la canalisation 9. Le gouvernement du Québec avait alors exigé que cette inversion du flux puisse être éventuellement renversée si les conditions du marché du pétrole canadien devaient redevenir plus avantageuses que celles du marché mondial. Cette perspective s'est concrétisée au cours des dernières années et elle justifie le projet d'inversion de la canalisation 9B d'Enbridge. Il n'est pas impossible qu'un éventuel retournement du marché puisse conduire à une autre inversion de cette canalisation.

Concrètement, le projet présentement analysé par l'ONE se traduit par l'inversion du flux sur un total de 639 kilomètres, dont une portion de 109 km se trouve en territoire québécois. Dans sa portion québécoise, cette canalisation traverse la rivière des Outaouais, les régions des Laurentides, de Lanaudière, de Laval, et se termine dans l'est de Montréal. Cet oléoduc pourrait acheminer au Québec 300 000 barils de pétrole par jour, soit 85 % de sa consommation totale.

Un marché mondial en mutation

Au cours des dernières années, le marché mondial du pétrole s'est profondément transformé. Depuis 2008, la production de pétrole des États-Unis a augmenté de 30 %. Cette augmentation s'explique par la découverte de sources non conventionnelles de pétrole, dans des formations rocheuses appelées « schiste ». Plusieurs analystes des marchés prévoient que les États-Unis deviennent, en 2013, le plus important producteur mondial de pétrole, devançant même l'Arabie saoudite et la Russie.

Le Canada contribue aussi à la transformation du marché mondial. Au cours des dernières années, l'exploitation des sables bitumineux de l'Alberta, combinée à l'exploitation pétrolière au large de Terre-Neuve, font en sorte que le Canada se classe au sixième rang des pays producteurs. D'ici 2020, la production canadienne devrait doubler, et les exportations atteindre 3,5 millions de barils par jour.

La production nord-américaine accrue de pétrole a engendré un effet considérable sur les prix. Avant 2010, le baril de pétrole extrait en Amérique du Nord se transigeait à un prix similaire à celui extrait en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Depuis quelques années, le prix du baril nord-américain est constamment inférieur à celui importé d'outre-mer. Ceci place les raffineries du Québec dans une situation difficile, puisqu'elles sont en concurrence directe avec des raffineries nord-américaines dont les sources d'approvisionnement se trouvent sur le continent.

Le projet présenté par Enbridge pourrait donc alimenter le Québec à meilleur coût et satisfaire une large proportion de sa consommation. Toutefois, comme tout projet de transport de matières dangereuses, il comporte une part de risques inhérents pouvant compromettre la sécurité des citoyens et avoir une incidence à long terme sur l'environnement.

L'IMPACT DU PROJET SUR LA SÉCURITÉ DES CITOYENS

La responsabilité municipale

La *Loi sur la sécurité civile* confère aux municipalités la responsabilité d'assurer la sécurité des citoyens sur leur territoire. Elles sont d'ailleurs désignées comme autorités responsables en cette matière. En plus d'assumer cette responsabilité générale, elles doivent répondre aux exigences prévues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en identifiant, dans les schémas d'aménagement et de développement du territoire, les principaux générateurs de risques. Elles doivent aussi déterminer les mesures qu'elles prendront en cas de sinistre.

Dans les faits, la responsabilité municipale de veiller à la sécurité des citoyens dépasse largement le cadre légal de son intervention. La tragédie survenue à Lac-Mégantic à l'été 2013 l'a clairement illustré. En situation de crise, les citoyens se tournent vers leur municipalité.

À l'heure actuelle, il incombe aux municipalités de défrayer l'ensemble des coûts municipaux liés à l'identification des générateurs de risques majeurs sur le territoire, à l'embauche de personnel requis et à l'acquisition de l'équipement approprié. Pour l'UMQ, il ne fait aucun doute que les contribuables fonciers ne devraient pas être les seuls à supporter ces charges financières se situant en amont des sinistres. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que « les sociétés pipelinières doivent faire une pleine compensation pour tous les dommages subis à la suite de l'exploitation d'un pipeline. Il n'y a pas de limite à la responsabilité pour la prévention, la réhabilitation et le nettoyage des déversements de pétrole ». L'UMQ est d'avis que cette obligation d'offrir une compensation aux municipalités devrait s'étendre aux coûts de planification et de préparation liés à l'adoption d'un plan de mesures d'urgence.

La responsabilité d'Enbridge

Pour répondre aux exigences qui lui sont imposées par législation, mais surtout pour répondre aux attentes des citoyens, les municipalités doivent obtenir toute l'information utile pour soutenir leurs plans d'intervention. Dans le projet d'inversion du flux de la canalisation 9B d'Enbridge, il est essentiel que l'entreprise collabore pleinement avec les municipalités concernées afin de partager l'information qu'elle détient. Il convient de préciser qu'un déversement dans la rivière des Outaouais pourrait mettre en péril la source d'eau potable de deux millions de personnes.

Par ailleurs, selon le Règlement de l'Office national de l'énergie sur les pipelines terrestres, les entreprises doivent établir, mettre en œuvre et maintenir des programmes de gestion des situations d'urgence et de gestion de la sécurité.

Les municipalités membres de l'UMQ dont le territoire est traversé par la canalisation 9B n'ont toutefois pas reçu toute l'information voulue concernant les risques technologiques liés à l'inversion du flux et à l'augmentation de la capacité de transport de l'oléoduc. Elles n'ont pas non plus été consultées avant que les plans d'intervention ne leur soient transmis. L'UMQ considère que les services d'urgence municipaux doivent impérativement être consultés et avoir leur mot à dire lors de l'élaboration des plans d'intervention d'urgence ainsi que leur mise à jour périodique. Les municipalités doivent également connaître la localisation des segments de l'oléoduc qui sont plus à risque de subir des bris afin d'adapter les mesures d'urgence en conséquence.

L'histoire récente démontre qu'en matière d'accidents, de fuites et de déversements, Enbridge affiche une feuille de route plutôt longue. Selon l'Institut Polaris, l'entreprise serait responsable de 804 déversements, dont celui de la rivière Kalamazoo. Cet incident majeur, survenu en 2010, s'est traduit par un déversement de 3,2 millions de litres de bitume naturel dilué dans l'environnement et des coûts de nettoyage s'élevant à 800 millions de dollars. Dans le dossier qu'elle a déposé devant l'ONE, Enbridge admettait par ailleurs que la canalisation 9B avait fait l'objet de 12 fuites depuis sa construction. L'une d'entre elles a causé un déversement de près de 3 000 m³.

L'UMQ considère qu'il est de la responsabilité du générateur de risque, soit l'entreprise, d'être en mesure d'offrir les garanties nécessaires à la remise en état des sites sinistrés. L'exemple de la tragédie de Lac-Mégantic illustre que l'État canadien n'a sans doute pas été suffisamment exigeant à cet égard.

Recommandation 1

L'UMQ demande l'adoption d'une réglementation obligeant les propriétaires d'oléoducs et de gazoducs à répertorier et à évaluer les risques liés à leurs activités et à consulter les municipalités lors de l'élaboration de leur plan de mesures d'urgence.

Recommandation 2

L'UMQ demande une modification à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin d'obliger les entreprises à offrir une compensation aux municipalités pour les coûts de planification et de préparation liés à l'adoption d'un plan de mesures d'urgence.

Recommandation 3

L'UMQ demande une réévaluation de la couverture d'assurance nécessaire aux entreprises propriétaires d'oléoducs et de gazoducs.

L'IMPACT DU PROJET SUR L'ENVIRONNEMENT

La protection des sources d'eau potable

Il convient ici de rappeler que la canalisation 9B traverse la rivière des Outaouais entre les municipalités de Pointe-Fortune en Montérégie et Saint-André-d'Argenteuil dans les Laurentides. La rivière des Outaouais se déverse dans le lac des Deux Montagnes et s'écoule par la suite dans la rivière des Prairies, le lac Saint-Louis ainsi que le fleuve Saint-Laurent.

Ce réseau hydraulique alimente plus de deux millions de citoyens québécois. Un déversement majeur de pétrole dans la rivière des Outaouais mettrait donc en péril les sources d'approvisionnement des usines de production d'eau potable des municipalités de l'île de Montréal ainsi que de la couronne nord de la région métropolitaine.

Jusqu'à ce jour, les membres de l'UMQ qui pourraient être affectés par un tel déversement n'ont pas reçu les évaluations d'analyse de risque du pipeline au point de traverse de la rivière des Outaouais. Dans le même sens, ces membres attendent toujours un plan d'intervention d'urgence à jour détaillé en cas de déversement majeur dans la rivière des Outaouais.

La réglementation municipale

Puisqu'elle assure le transport interprovincial de carburant et que ceci relève, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de la compétence du Parlement du Canada, Enbridge est une entreprise de juridiction fédérale.

Elle est tenue de respecter les réglementations municipales dans la mesure où celles-ci ne viennent pas compromettre l'une de ses fonctions essentielles. Elle doit ainsi se soumettre aux règlements municipaux sur la qualité de l'air, la qualité de l'eau et sur les rejets industriels. Elle doit aussi obtenir toutes les autorisations nécessaires. Les membres de l'UMQ se questionnent sur le respect de ces différents cadres réglementaires par les entreprises de juridiction fédérale en général et celles qui sont propriétaires d'oléoducs en

particulier. Il serait sans doute opportun pour corriger ce problème, au mieux de perception, au pire de transgression de la réglementation municipale, de mettre en place un mécanisme d'échange permanent afin que les parties puissent mutuellement se mettre à jour régulièrement sur les aspects essentiels de leurs activités.

Le respect de l'engagement de réduction de GES

Par l'adoption du Plan sur les changements climatiques, le gouvernement du Québec s'est doté d'une ambitieuse stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). D'ici 2020, il souhaite ainsi réduire ses émissions de 25 %, les faisant passer sous le niveau de 1990. Pour atteindre ce seuil, les municipalités sont appelées à jouer un rôle important; d'une part par l'organisation et le financement du transport collectif et d'autre part, par l'aménagement durable du territoire.

Les actions prévues à la politique économique du Québec devraient aussi contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en cette matière, en particulier celles visant l'électrification des transports. Le milieu municipal souhaite que ces efforts considérables du gouvernement, des entreprises et des municipalités ne soient pas annihilés par la consommation d'une source de pétrole qui contribuerait négativement au bilan d'émission de GES sur le territoire québécois. C'est pourquoi l'UMQ demande une évaluation de l'impact du projet d'inversion et d'augmentation du flux de la canalisation 9B sur le bilan d'émission de GES en territoire québécois.

Recommandation 4

L'UMQ demande à la société Enbridge de fournir aux municipalités dont le territoire est traversé par la canalisation 9B les évaluations de risque aux points de traverse situés à proximité des sources d'eau potable.

Recommandation 5

L'UMQ recommande au gouvernement du Québec de mettre en place un mécanisme permanent d'échange d'informations sur la gestion des risques et sur les cadres réglementaires municipaux en vigueur.

Recommandation 6

L'UMQ demande une évaluation de l'impact du projet d'inversion et d'augmentation du flux de la canalisation 9B sur le bilan d'émission de GES en territoire québécois.

CONCLUSION

Le projet d'inversion du flux et d'augmentation de la capacité de la canalisation 9B appartenant à la société Enbridge pourrait certainement entraîner des retombées positives pour le Québec. D'abord, il contribuerait à réduire de 3,7 milliards de dollars le déficit commercial du Québec. Ensuite, il permettrait de consolider les activités des deux dernières raffineries québécoises qui génèrent à elles seules plus de 1000 emplois. Ces raffineries constituent aussi des maillons essentiels à l'industrie de la pétrochimie qui se concentre dans l'est de Montréal. Au total, cette filière industrielle fournit du travail à 51 000 travailleurs et contribue au PIB du Québec pour 8,8 milliards de dollars. Enfin, il donnerait accès aux Québécois à un carburant moins dispendieux que celui distribué actuellement.

Toutefois, toutes ces retombées positives ne devraient pas occulter des questions fondamentales liées à la sécurité des citoyens et à la protection de l'environnement. Il en va de l'acceptabilité sociale de ce projet. Dans un contexte où les esprits ont été marqués par la tragédie de Lac-Mégantic, il incombe au gouvernement du Québec de s'assurer que l'ensemble des conditions de réussite soient mises en place.

Le dossier de la sécurité ferroviaire a fait prendre conscience aux élus municipaux qu'ils ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire et d'un degré de collaboration suffisant de la part des entreprises pour mettre en place des plans de mesures d'urgence conséquents avec les risques présents.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- 1- L'UMQ demande l'adoption d'une réglementation obligeant les propriétaires d'oléoducs et de gazoducs à répertorier et à évaluer les risques liés à leurs activités et à consulter les municipalités lors de l'élaboration de leur plan de mesures d'urgence.
- 2- L'UMQ demande une modification à la Loi sur l'Office national de l'énergie afin d'obliger les entreprises à offrir une compensation aux municipalités pour les coûts de planification et de préparation liés à l'adoption d'un plan de mesures d'urgence.
- 3- L'UMQ demande une réévaluation de la couverture d'assurance nécessaire aux entreprises propriétaires d'oléoducs et de gazoducs.
- 4- L'UMQ demande à la société Enbridge de fournir aux municipalités dont le territoire est traversé par la canalisation 9B les évaluations de risque aux points de traverse situés à proximité des sources d'eau potable.
- 5- L'UMQ recommande au gouvernement du Québec de mettre en place un mécanisme permanent d'échange d'informations sur la gestion des risques et sur les cadres réglementaires municipaux en vigueur.
- 6- L'UMQ demande une évaluation de l'impact du projet d'inversion et d'augmentation du flux de la canalisation 9B sur le bilan d'émission de GES en territoire québécois.

Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

**Jean-Philippe Boucher
Conseiller stratégique aux politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 252
Courriel : jboucher@umq.qc.ca**

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7
Téléphone : 514.282.7700 · Télécopieur : 514.282.8893
www.umq.qc.ca