

L'évaluation environnementale stratégique de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec a-t-elle été une démarche réellement innovante ?

Par Gilles CÔTÉ

Directeur général du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE - Montréal (Québec))

Depuis quelques années, la croissance de la demande en énergie et l'accélération des progrès technologiques ont créé des conditions favorables à l'exploitation de ressources pétrolières et gazières non conventionnelles. Toutefois, le développement accéléré de ces nouvelles filières suscite l'inquiétude. C'est dans ce contexte que les autorités publiques québécoises ont décrété la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) et la tenue de deux consultations publiques sur l'exploitation du gaz de schiste dans le *shale* d'Utica, au Québec (Canada). À l'issue d'un processus qui a duré plus de quatre ans, le Premier ministre du Québec a finalement annoncé qu'il n'y aurait pas d'exploitation de gaz de schiste.

À première vue, ce cas illustrerait parfaitement le rôle que devraient jouer l'évaluation environnementale et les dispositifs de participation du public dans le processus menant à l'adoption de décisions socialement acceptables. Toutefois, une analyse plus approfondie au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale relatifs au processus décisionnel nous incite à porter un jugement plus nuancé.

Introduction

Depuis quelques années, la croissance de la demande en énergie et l'accélération des progrès technologiques ont créé des conditions favorables à l'exploitation de ressources pétrolières et gazières non conventionnelles : sables bitumineux, gaz et pétrole de schiste. Toutefois, le développement accéléré de ces nouvelles filières suscite l'inquiétude. D'aucuns, appréhendant les impacts du déploiement à grande échelle de ces technologies sur l'environnement et la santé humaine, réclament plus d'informations à ce sujet avant que des projets spécifiques ne soient autorisés.

Le présent article porte sur le projet d'exploiter le gaz de schiste présent dans le *shale* ⁽¹⁾ d'Utica, au Québec (Canada). Face à la controverse suscitée par les premiers forages exploratoires réalisés pour mesurer le potentiel du gisement, les autorités publiques québécoises ont décrété

la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) ⁽²⁾ et la tenue de deux consultations publiques.

Nous nous proposons d'analyser ce cas au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale relatifs au processus décisionnel. La question que nous posons est la suivante : dans quelle mesure le dispositif appliqué ici a-t-il permis d'améliorer la légitimité du processus décisionnel ?

(1) Roche sédimentaire n'ayant pas subi des conditions de transformation.

(2) L'ÉES est un processus systématique formel et exhaustif servant à évaluer les effets environnementaux de politiques, de plans ou de programmes (PPP), ainsi que leurs alternatives, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans leur prise de décision par les autorités publiques concernées (Thérivel et coll., 1992).

Description du cas sous étude

Le développement récent de l'industrie du gaz de schiste en Amérique du Nord découle de l'application de deux technologies combinées - le forage horizontal et la fracturation hydraulique -, lesquelles permettent une extraction économiquement rentable du gaz présent dans des roches sédimentaires peu perméables et peu poreuses. Ce type de gisement de gaz naturel est dit non conventionnel puisqu'il faut modifier le milieu pour en extraire la ressource. Le forage horizontal vient dans le prolongement d'un forage vertical, qui est dévié à la profondeur voulue. La section horizontale peut dépasser 1 000 mètres de longueur. La fracturation hydraulique consiste en l'injection sous forte pression d'un mélange d'eau, de sable et d'additifs afin de fracturer la roche mère (le *shale*) et ainsi d'en libérer le gaz naturel.

Au Québec, la principale zone à fort potentiel d'exploitation est le *shale* d'Utica. Il est situé dans les basses terres du Saint-Laurent et s'étend sur une bande d'une superficie de 10 000 km² entre les villes de Montréal et de Québec. On estime que le potentiel en place est supérieur à 120 Tcf et que la réserve récupérable est de l'ordre de 40 Tcf ⁽³⁾ (BAPE, 2011).

Le territoire concerné englobe trois régions administratives, d'une superficie totale de 33 000 km² et comprenant la ville de Lévis et l'agglomération de Longueuil, ainsi que 28 municipalités régionales de comté (MRC) regroupant 333 municipalités locales et 4 territoires hors-MRC. La population de ce territoire est de deux millions d'habitants. Il est constitué majoritairement de terres agricoles : on en dénombrait 16 300 en 2010 (BAPE, 2011).

Encadrement législatif et réglementaire

Au Québec, les ressources du sous-sol font généralement partie du domaine de l'État. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) est responsable de leur mise en valeur en application de la loi sur les mines (L.R.C., c. M-13.1) et, plus spécifiquement dans le cas présent, du règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (R.R.Q., c. M-13.1, r.1). Cette loi permet à quiconque en remplissant les conditions d'acquiescer un droit exclusif pour rechercher et exploiter des substances minérales. Elle s'appuie sur le principe du *free mining*, qui donne un accès universel à la ressource en favorisant le premier demandeur.

Ainsi, une entreprise sollicite d'abord un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain. Par la suite, en cas de découverte d'un gisement, un bail d'exploitation est établi. Cependant, comme les droits de surface sont distincts de ceux qui sont accordés sur les ressources, le détenteur du droit à la ressource est tenu d'acquiescer au préalable un droit d'accès au terrain auprès des propriétaires fonciers.

En octobre 2010, quelque 121 permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain ont été accordés à 12 entreprises différentes, le territoire concerné représentant un peu plus de 20 000 km², soit une super-

ficie supérieure à celle du *shale* d'Utica. Cette superficie est constituée de propriétés privées dans une proportion de 93,3 % (BAPE, 2011).

Une entreprise possédant un permis de recherche peut entreprendre des travaux géologiques, géophysiques ou de forage. Elle devra obtenir divers permis ou autorisations pour chaque type de travaux, incluant le parachèvement du puits, les travaux de fracturation, l'installation d'une torchère ou d'un incinérateur, le prélèvement d'eaux de surface, la récupération des eaux de fracturation, etc.

Cependant, les travaux assujettis au règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains sont nommément exclus de l'application du régime général des autorisations environnementales de la loi sur la qualité de l'environnement (L.R.C., c. Q-2) (L.Q.E.), et, s'agissant plus particulièrement de la *procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* (PÉEIE), celle-ci comporte l'obligation de procéder à une étude d'impact sur l'environnement et la possibilité de confier la réalisation d'une enquête et d'une audience publiques à un organisme public indépendant, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

L'information des résidents et des municipalités potentiellement touchés par les activités de forage est laissée à la discrétion des entreprises. Toutefois, afin de répondre aux critiques, le MERN a demandé aux entreprises d'élaborer un plan de communication en liaison avec les autorités locales et les citoyens ⁽⁴⁾. Mais ces mesures ont eu un succès mitigé. Face à l'intensification de la controverse suscitée par les projets de forage, le gouvernement du Québec a entrepris une série d'actions visant à la modernisation du cadre réglementaire relatif à ce type d'activité.

Actions gouvernementales

En vertu de l'article 6.3 de la L.Q.E., le ministre de l'Environnement peut demander au BAPE d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement et de lui faire rapport. C'est en se prévalant de cette disposition que, le 31 août 2010, le ministre de l'Environnement a confié au BAPE le mandat de créer une commission d'enquête sur « le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec » et de tenir des consultations dans les régions administratives concernées.

Enquête et audience publiques du BAPE (août 2010-mars 2011)

Selon le mandat que lui avait confié le ministre, la Commission devait proposer un cadre de développement pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste et des orientations pour un encadrement légal et réglementaire de ces opérations. Les enjeux soulevés dans les 199 mé-

(3) Tcf (Trillion cubic feet) est l'unité anglaise équivalant à mille milliards de pieds cubes (10¹² pieds cubes).

(4) Le projet de loi n°79 modifiant la loi sur les mines crée de nouvelles obligations en matière d'information et de consultation. Ce projet de loi donne également aux MRC le pouvoir de délimiter les secteurs incompatibles avec l'exploitation minière.

moires reçus concernent à la fois le développement de la filière des gaz de schiste et la réalisation de projets spécifiques. La Commission a émis 101 avis, dont le principal suggère au gouvernement de réaliser une ÉES sur le développement de la filière, et, à cette fin, de constituer un comité multipartite réunissant des représentants d'organismes gouvernementaux, municipaux, universitaires et des entreprises pour en superviser la réalisation ⁽⁵⁾. Le 12 mai 2011, le ministre de l'Environnement a rendu public le rapport du BAPE et a annoncé son intention de donner suite à la recommandation formulée par la Commission (BAPE, 2011).

Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (mai 2011-janvier 2014)

Le comité d'experts chargé de coordonner la réalisation de l'ÉES comptait 10 membres et un président nommé par le gouvernement suite à un appel à candidatures ouvert. Un budget de 7 millions de dollars, sur une période de trois ans, a été accordé pour la réalisation de l'ÉES (Comité de l'ÉES, 2014).

Le Comité a fait appel à l'expertise scientifique et technique gouvernementale, ainsi qu'à celle de l'industrie et de divers centres de recherche et universités. Au total, 78 études portant sur des thèmes spécifiques ont été réalisées. De plus, afin d'alimenter sa réflexion, le Comité a organisé des missions, des visites et des rencontres, notamment avec des élus et des citoyens de plusieurs municipalités, ainsi qu'avec des représentants de regroupements et d'organismes divers concernés par le dossier. Ce dernier a également tenu des consultations publiques dans quatre villes au moment de l'élaboration du plan de réalisation de l'ÉES. Enfin, tout un chacun pouvait exprimer ses préoccupations et faire ses commentaires auprès du Comité *via* un site *Web* spécialement conçu à cette fin (Comité de l'ÉES, 2014).

Le Comité a remis au ministre de l'Environnement le rapport de synthèse de l'ÉES en janvier 2014. Sans tarder, ce dernier a confié au BAPE le mandat de créer une commission d'enquête sur « les enjeux de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste dans le *shale* d'Utica ».

Enquête et audience publiques du BAPE (mars-novembre 2014)

Suite à l'analyse du rapport de synthèse de l'ÉES et des 127 mémoires déposés dans le cadre de la consultation, les principaux avis émis par la Commission ont été les suivants : a) les forages dans le sud du Québec entraîneraient une série de conséquences environnementales significatives ; b) les avantages que retirerait le Québec de la mise en valeur de la ressource seraient insuffisants pour compenser les « externalités » ; c) le bas prix du gaz naturel et son évolution à moyen terme ne permettent pas d'assurer la rentabilité de cette industrie ; enfin, d) l'acceptabilité sociale n'est pas acquise. Le 16 décembre 2014, s'appuyant sur les avis du BAPE, le Premier ministre du Québec annonce qu'il n'y aura pas d'exploitation de gaz de schiste au Québec (BAPE, 2014).



Photo © Jacques Boissinot/CP/ABACA

Le Premier ministre du Québec, Philippe Couillard, lors d'un meeting électoral, avril 2014.

« Le 16 décembre 2014, s'appuyant sur les avis du BAPE, le Premier ministre du Québec annonce qu'il n'y aura pas d'exploitation de gaz de schiste au Québec ».

À première vue, ce cas illustre parfaitement le rôle que devraient jouer l'ÉES et les dispositifs de participation du public dans le processus menant à des décisions socialement acceptables. Toutefois, une analyse plus approfondie nous incite à porter un jugement plus nuancé.

Analyse au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale (AS) est de plus en plus évoquée dans le discours des acteurs sociaux comme une condition *sine qua non* de la réalisation de projets spécifiques, privés et publics, ou encore de l'élaboration des politiques, des plans ou des programmes (PPP) gouvernementaux. Mais qu'entend-on exactement par « acceptabilité sociale » ?

Il n'y a pas de définition de ce concept qui soit admise par l'ensemble de la communauté scientifique. Toutefois, les auteurs se réfèrent à l'AS comme étant à la fois un processus et un résultat : un processus parce qu'elle est identifiée à la participation citoyenne au processus décisionnel ; un résultat parce qu'elle implique une certaine forme d'acceptation des décisions sur le plan de leur contenu.

(5) La L.Q.E. ne comporte aucune disposition encadrant l'ÉES, mais une modification de la loi allant dans ce sens a été annoncée en mars 2015.

Dans bon nombre de cas rapportés dans la littérature scientifique, qu'il s'agisse de projets spécifiques ou de PPP gouvernementaux, les opposants (à ces projets) remettent en cause la légitimité du processus décisionnel, estimant que les moyens utilisés pour garantir la participation citoyenne (diffusion de l'information, possibilité de participer au débat et de donner son opinion, de participer à la décision) sont insuffisants ou inadéquats. De même, on s'en prend à l'équité de la décision parce que celle-ci conduit à une répartition inégale des avantages et des inconvénients au sein de la société. Enfin, on questionne la légitimité de la décision, estimant que celle-ci est mal fondée sur le plan de sa justification (Unité de recherche, UQAR, 2009).

Considérant l'ampleur des moyens déployés pour garantir la participation citoyenne et pour assurer une prise de décision informée, le cas de l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec constituerait un exemple parfait d'une approche favorisant l'acceptabilité sociale. Cependant, l'analyse des circonstances entourant l'éclatement de la « controverse sur les gaz de schiste » peut conduire à une conclusion légèrement différente.

En effet, la décision de tenir la première enquête et la première audiences publiques du BAPE est intervenue tardivement, c'est-à-dire après l'éclatement d'une controverse sur fond de crise de confiance des citoyens à l'endroit de l'industrie et des autorités publiques. D'aucuns doutaient de la volonté et de la capacité du gouvernement à encadrer le développement de la filière et à défendre l'intérêt collectif face à l'industrie, entachant du coup la légitimité du processus décisionnel. Les actions gouvernementales n'ont pas permis de diminuer la méfiance des citoyens ; en effet, ils étaient nombreux à considérer ces initiatives comme une parade destinée à leur faire accepter la décision de développer la filière.

L'analyse de la séquence des événements et celle des documents gouvernementaux suggèrent en effet que la réalisation de l'ÉES et les consultations s'inscrivaient dans une stratégie visant une intégration « harmonieuse » d'activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste déjà décidées. La décision de mettre fin une fois pour toutes à ces activités aurait été influencée par le jeu des rapports de force entre les acteurs sociaux, la capacité de mobilisation des opposants et le changement des conditions du marché dû à la baisse du prix du gaz naturel, plutôt que par les résultats d'une démarche raisonnée appuyée par la réalisation de l'ÉES et des consultations successives.

Qui plus est, l'analyse des enjeux soulevés par les participants à la première consultation du BAPE démontrait

clairement qu'aucun compromis n'aurait permis « l'intégration harmonieuse de l'activité sur le territoire ». Outre le fait que la légitimité du processus décisionnel était irrémédiablement entachée, l'arrivée subreptice de cette industrie et l'impossibilité d'agir pour l'empêcher avaient créé dans la population touchée un sentiment de dépossession et de perte de maîtrise de leur territoire.

Conclusion

Le cas du développement de la filière des gaz de schiste au Québec tend à démontrer que l'ÉES et les dispositifs de participation afférents pourraient contribuer à la construction de décisions socialement acceptables, mais à la condition de respecter les exigences de légitimité du processus. Il apparaît de première importance à cet égard que l'ÉES et la participation citoyenne s'inscrivent dans une démarche visant, dès le départ, la construction de la décision. Or, il apparaît que la démarche initiée par les autorités publiques dans ce cas visait plutôt à légitimer *a posteriori* une décision déjà prise.

Bibliographie

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, « Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste », gouvernement du Québec, rapport de synthèse, 280 p., 2014 (<http://www.mdelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/rapport-synthese.pdf>).

BAPE, *Enjeux de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica*, Québec, BAPE 307, 534 p., 2014 (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape307.pdf>).

BAPE, « Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec », Québec, rapport d'enquête et d'audience publique BAPE 273, 324 p., 2011 (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape273.pdf>).

THÉRIVEL (R.) & coll., *Strategic Environmental Assessment*, Londres (Grande-Bretagne), Earthscan Publications, 181 p., 1992.

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, « Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable. », rapport de recherche, Université du Québec (Rimouski), 216 p., 2009.