



S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ

Mémoire présenté au BAPE dans le cadre des audiences publiques sur les enjeux soulevés par l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent

Mai 2014

Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Conseil du patronat du Québec –
Mai 2014

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
2^e trimestre 2014

Tables des matières

1	Introduction	4
2	Renforcer la sécurité énergétique : un intérêt collectif	5
3	Les autres avantages d'une production locale de gaz	6
4	L'aménagement du territoire	7
4.1	<i>En fonction de quoi devrait-on affecter le territoire?</i>	7
4.2	<i>Qui doit décider?</i>	10
4.3	<i>Comment pourrait-on décider?</i>	13
5	Gouvernance de l'industrie	15
5.1	<i>Divulgation des fluides de fracturation</i>	15
5.2	<i>Divulgation des ententes</i>	17
6	L'acceptabilité sociale	18
7	Le cadre réglementaire	22
8	Moratoire, observatoire et projet démonstrateur	23
9	Sommaire des prises de position	25

Mémoire présenté au BAPE dans le cadre des audiences publiques sur les enjeux soulevés par l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent

Mai 2014

1. Introduction

Le Conseil du patronat du Québec regroupe plusieurs des plus grandes entreprises du Québec ainsi que la vaste majorité des associations patronales sectorielles, ce qui en fait la seule confédération patronale du Québec. Il propose la vision d'une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

La création de la richesse d'une manière responsable et durable est une priorité absolue pour le Québec, et la seule stratégie qui se présente à lui pour offrir à sa population la prospérité à laquelle elle aspire. Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire sur le projet de loi n° 37 instituant le moratoire sur les forages (*Loi interdisant certaines activités destinées à rechercher ou à exploiter du gaz naturel dans le schiste*), l'émergence de l'industrie du gaz de schiste constitue une occasion d'enrichir le Québec qui ne se présente pas souvent. La question n'est pas de décider si cette industrie doit se développer ou non, mais bien dans quelles conditions elle doit le faire.

Avant et pendant les audiences du BAPE, en 2010, sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste, la population s'interrogeait sur les risques que pourrait poser ce développement pour l'environnement et la santé. Alors que l'extraction de gaz par fracturation hydraulique était déjà répandue en Amérique du Nord, quelques incidents ailleurs ont servi à alimenter ici les craintes et les discours alarmistes. Près de quatre ans plus tard, le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) apporte des constats et des pistes de solution rassurants. Pour tous les types de préoccupations, son *Rapport synthèse*¹ constate qu'il existe bel et bien certains risques, mais aucun cas n'affirme qu'ils sont suffisamment élevés pour motiver le rejet de cette occasion de développement. Surtout, le Rapport identifie, pour chaque type de risque, des moyens de prévention ou de

¹ Dans le présent mémoire, nous faisons souvent référence au *Rapport synthèse* du Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste, ci-après le « Rapport ». Afin de faciliter le repérage, nous citons les numéros de page du document pdf plutôt que ceux du document imprimé.

mitigation, des bonnes pratiques qui permettraient au Québec de s'engager dans la voie du développement de manière avisée et responsable. En cela, l'ÉES a fait progresser le débat.

2. Renforcer la sécurité énergétique : un intérêt collectif

Le débat entourant l'exploitation de gisements de gaz au Québec a porté surtout sur des préoccupations d'ordre sanitaire et environnemental, ainsi que sur le partage de la rente du sol entre les parties prenantes. Dans ce débat, l'importance stratégique que représente la présence en sol québécois d'un gisement de gaz naturel exploitable a été largement ignorée.

Le gaz naturel possède des attributs qui le rendent difficile à remplacer pour certains usages, notamment industriels. Jusqu'à présent, Gaz Métro n'a eu aucune difficulté à s'approvisionner en gaz naturel, traditionnellement en Alberta et maintenant sur le marché continental nord-américain. Or, il peut toujours survenir des situations imprévues qui perturberaient cet approvisionnement : un accident majeur sur l'unique gazoduc qui approvisionne le Québec ou, encore, un conflit géopolitique important qui provoquerait une dislocation du marché continental intégré, par exemple. Dans de telles circonstances, qui peuvent se produire quand on s'y attend le moins, un État, dont l'approvisionnement en gaz dépend d'une source unique, s'expose à des chocs économiques importants. Pensons à la situation précaire de l'Allemagne et d'une bonne partie de l'Europe, dont l'approvisionnement en gaz de la Russie transite par l'Ukraine. C'est pourquoi la plupart des gouvernements, dans leur politique énergétique, cherchent à diversifier leurs sources d'approvisionnement.

Le Rapport note (page 223) que :

« Dans les principaux énoncés de la stratégie énergétique 2006-2015 pouvant contribuer à la sécurité énergétique, on retrouvait, outre la sécurité des approvisionnements, une volonté de diversifier les sources.

[...] Bien que le paysage énergétique nord-américain ait bien changé depuis 2006, en particulier à cause de l'arrivée massive de l'industrie du gaz de schiste, les objectifs de la stratégie énergétique du Québec, incluant celui de la sécurité énergétique, demeurent. »

Le Québec, jusqu'à présent, a vécu sans source de production de gaz sur son territoire, sans que cela pose problème. De ce fait, nous ne saisissons pas la valeur d'une telle source de production locale dont nous disposons. Cette situation est un peu comparable à celle d'un propriétaire d'immeuble qui, n'ayant pas subi de sinistre, en conclut qu'il n'a pas besoin d'une police d'assurance!

La présence sur son territoire de réserves exploitables de gaz naturel pouvant répondre, du moins en partie, à sa demande intérieure représente pour le Québec une occasion unique de renforcer substantiellement sa sécurité énergétique. Dès

lors, l'intérêt collectif du Québec est d'implanter une infrastructure industrielle suffisante pour mitiger le risque d'une rupture inopinée des approvisionnements.

Cet argument n'a rien à voir avec la création de richesse, le développement industriel, les retombées économiques de cette industrie ou le partage de la rente du sol; nous parlons ici strictement du point de vue des consommateurs de gaz naturel.

Le Conseil du patronat du Québec estime que cette considération, la sécurité d'approvisionnement, devrait inciter l'ensemble des parties prenantes à se mettre en mode solution, et trouver les conditions qui permettront l'implantation de cette infrastructure stratégique.

3. Les autres avantages d'une production locale de gaz

Au-delà des considérations de sécurité d'approvisionnement, le Conseil du patronat considère qu'il est important de recourir à plusieurs formes et sources d'énergie en fonction de leurs caractéristiques respectives dans l'équation énergétique. Les besoins sont diversifiés et les différentes formes d'énergie peuvent répondre à ces besoins chacune à leur façon, tout en étant complémentaires.

Même si l'hydroélectricité satisfait une partie importante (40 %) de nos besoins en énergie, il faut se rappeler que les combustibles fossiles en comblent la plus grande part (52 %, dont 39 % de pétrole et 13 % de gaz naturel) et qu'ils ne sont pas près de disparaître.

Le gaz naturel, plus spécifiquement, comporte de nombreux avantages qui le rendent difficile à remplacer pour certains usages, notamment industriels. De plus, le gaz naturel pourrait se substituer avantageusement aux produits pétroliers dans les usages de chauffe et certains types de transport, contribuant ainsi à réduire les gaz à effet de serre. Par exemple, dans le segment de marché du transport lourd, le recours à l'électricité n'est pas envisageable sur un horizon à court et à moyen termes. Par contre, faire passer les véhicules lourds du diesel au gaz naturel est une solution prometteuse. Les avantages d'une utilisation accrue du gaz naturel sont donc nombreux.

Tout notre gaz est actuellement importé de l'Ouest canadien. Le développement d'une industrie du gaz de schiste locale permettrait au Québec d'améliorer à terme sa balance commerciale interprovinciale, de diminuer légèrement le prix du gaz au Québec et d'améliorer la sécurité de son approvisionnement d'un bien énergétique essentiel. Nos importations de gaz s'élèvent à environ 1,4 G\$ par année. Produire le gaz ici permettrait de déplacer éventuellement vers le Québec une partie de l'activité économique, donc de la richesse, qui est actuellement créée dans d'autres provinces.

Incidentement, remarquons que le Québec importe déjà du gaz de schiste qui provient de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique, et qui est mélangé avec le gaz conventionnel de ces mêmes provinces. Comme il ne se découvre plus de gaz naturel conventionnel dans les

provinces de l'Ouest, la part du gaz de schiste dans les importations ira en augmentant de toute manière.

Comme pour les autres ressources naturelles dont dispose ou pourrait disposer le Québec, il serait bénéfique d'évaluer cette industrie comme un outil de développement économique et de développement durable et de considérer les retombées de cette industrie dans leur totalité. La contribution de l'industrie du gaz à l'économie comprend, notamment, en plus des redevances, les emplois directs et indirects qu'elle crée ou contribue à maintenir, les investissements en immobilisations qu'elle effectue, ainsi que les possibilités d'innovation et d'expertise – entre autres technologiques – qu'elle offre à la société, de pair avec des possibilités de développement et de création de richesse. Cette création de richesse pourrait servir, entre autres, à soutenir des initiatives contribuant à l'atteinte des objectifs de réduction de gaz à effet de serre. À cet égard, nous réitérons notre proposition d'avoir une agence d'analyse économique qui pourrait faire de telles évaluations.

4. L'aménagement du territoire

Contrairement à d'autres ressources naturelles comme le fer et l'or, la presque totalité des gisements de gaz de schiste du Québec sont situés en territoire habité, déjà voué à d'autres usages. De ce point de vue, le Québec est moins avantageux que d'autres régions, comme la Colombie-Britannique par exemple, dont les gisements sont localisés en territoire peu habité. Cependant, la technique de fracturation horizontale crée une marge de manœuvre de quelques centaines de mètres pour l'emplacement des puits. Dès lors, il y a moyen, dans la plupart des cas sans doute, de trouver des sites à la fois respectueux des autres usages du territoire et acceptables sur le plan environnemental et économique.

Dans cette section, nous traiterons de l'aménagement du territoire selon trois angles :

- 1) En fonction de quoi devrait-on affecter le territoire aux différents usages possibles?
- 2) Qui devrait décider?
- 3) Comment pourrait-on décider?

4.1 En fonction de quoi devrait-on affecter le territoire?

4.1.1. L'harmonisation est nécessaire

Dans le Rapport, il est précisé à plusieurs reprises (pages 161 et 185, entre autres) que l'installation de puits dans un territoire donné doit s'harmoniser avec les activités qui y sont déjà présentes ou planifiées. Le Conseil du patronat est parfaitement d'accord avec un tel énoncé dans la mesure où il vise à écarter la perspective d'une implantation industrielle en mode « bulldozer », s'appuyant sur la présence minière et une expropriation des propriétaires fonciers récalcitrants. Heureusement, le Québec n'a connu aucun cas semblable

et rien de tel n'a été ou n'est envisagé. Il s'agit là plutôt d'un épouvantail qui est parfois agité pour inquiéter la population.

4.1.2. L'harmonisation est possible

Cela dit, s'il faut harmoniser, bien sûr, le déploiement des puits avec les autres usages existants ou planifiés, il ne faudrait pas en déduire que le simple fait qu'un territoire soit actuellement voué à un usage donné signifie qu'il ne peut, dès lors, accueillir de puits. Dans le cas le plus courant, les puits seraient situés en zone agricole. Leur implantation devrait donc s'harmoniser avec cet usage. Le Rapport indique que, jusqu'à présent, cette harmonisation n'a pas posé problème. La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a autorisé la presque totalité (57 sur 58) des demandes de forages de puits qui lui ont été adressées entre 2002 et 2013 (page 193) ainsi qu'une majorité des 12 demandes visant l'installation de gazoducs et de conduites de raccordement. Ainsi, l'organisme voué à la protection du territoire agricole, agissant au cœur de sa mission, a jugé que les puits de gaz et les gazoducs ne représentaient pas nécessairement une menace au territoire agricole et pouvaient s'harmoniser souvent avec cet usage. Bien sûr, une cinquantaine de puits est un chiffre peu élevé au regard du nombre envisagé dans les scénarios de développement. Néanmoins, l'accueil favorable réservé par la CPTAQ aux demandes de forage à ce jour est de bon augure. Se pourrait-il que le problème de la cohabitation entre vocation agricole et puits ait été gonflé à l'hélium de la rhétorique anti-développement?

Le Rapport rappelle (page 190) que, dès 2011, le BAPE soulevait les préoccupations des citoyens concernant les autorisations consenties par la CPTAQ à l'industrie du gaz de schiste pour procéder à des travaux d'exploration. Aux yeux des adversaires du développement gazier, si la CPTAQ a accordé ces autorisations, elle avait donc dû mal faire son travail.

Il appert que le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) a repris ces critiques à l'égard de la CPTAQ. Le Rapport met de l'avant des propositions précisant les critères décisionnels sur lesquels la CPTAQ devrait se baser (page 194) et qui l'amèneraient à rejeter des demandes que, autrement, elle aurait acceptées. Le Comité va jusqu'à en appeler (page 198) à une délégation de juridiction de la CPTAQ à l'égard des demandes de forage à un autre organisme, sans doute moins accueillant.

Cependant, nous ne retrouvons pas, dans le Rapport, une critique des décisions de la CPTAQ sur le fond. Rien n'est avancé pour montrer que ces décisions étaient mauvaises, sinon qu'elles allaient dans le sens de l'acceptation plutôt que du refus. Si la preuve ne montre pas que les décisions étaient mauvaises, pourquoi modifier alors l'institution ou le processus?

4.1.3. L'exercice d'aménagement n'exclut pas des changements d'usages

Il surviendra sans doute des cas où l'implantation d'un puits est incompatible avec un autre usage du sol, qu'il soit agricole, touristique ou autre.

L'aménagement du territoire est un exercice qui, normalement, est répété à intervalles réguliers. Les choix sont modifiés selon l'évolution des circonstances. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un terrain a servi historiquement à un usage donné, que cet usage a été répertorié

dans un schéma d'aménagement, en l'absence d'alternative viable, qu'il acquiert, de ce fait, un droit à la pérennité, et qu'il ne doit pas changer si les circonstances le justifient. Ce n'est pas parce qu'une activité a lieu sur un territoire qu'elle est la plus souhaitable pour l'avenir. L'exercice d'aménagement d'un territoire sous-tend une réflexion sur son utilisation la plus judicieuse. Que l'on prenne en considération les usages existants, bien sûr, mais cela ne nous permet pas de faire l'économie d'une analyse avantages-coûts des différentes options possibles.

4.1.4. L'analyse avantages-coûts

Le sol est une ressource en quantité limitée que l'on doit affecter à l'usage qui la valorise le plus. La notion de valeur est complexe, bien sûr; elle englobe des considérations économiques, environnementales et culturelles. Par exemple, on accordera certainement une valeur à la préservation d'un site patrimonial ou écologique. Cependant, tout en reconnaissant l'existence de cette valeur non pécuniaire, les décideurs devront se demander tout de même, quand survient un conflit d'usage, quel est le coût de renoncement de part et d'autre.

Par exemple, le Rapport note (page 167) que :

« Ainsi, plusieurs municipalités accordent une grande importance à la préservation et la mise en valeur des paysages exceptionnels de leur territoire et de leur patrimoine architectural et historique. Une fois l'industrie du gaz de schiste pleinement établie, ces municipalités seront-elles toujours en mesure de se démarquer par la valeur de leur patrimoine et la qualité architecturale et urbanistique de leurs espaces?

[...] Continueront-elles de répondre à tous les critères qui leur permettent actuellement de faire partie de l'Association des plus beaux villages du Québec, et de bénéficier ainsi des retombées associées au fait d'être membre de cette association? »

Il s'agit là d'une question tout à fait légitime, mais encore faut-il que les décideurs évaluent les conséquences si, par hypothèse, l'implantation de puits empêchait une municipalité de répondre « à tous les critères qui leur permettent actuellement de faire partie de l'Association des plus beaux villages du Québec ». Quelles sont ces retombées, au juste, et comment se comparent-elles à celles de l'implantation de puits de gaz? Il ne suffit pas d'évoquer ce que le développement gazier pourrait faire perdre; encore faut-il essayer d'en estimer la valeur.

Imaginons une situation où l'implantation d'un puits de gaz nuirait à une autre activité économique dans une localité donnée, une activité touristique par exemple, au point où la cohabitation paraîtrait impossible et qu'il faille choisir l'une des deux activités. Dans ce cas, le choix entre les deux voies de développement devrait se faire sur la base d'une analyse avantages-coûts de chacune des options.

Dans une analyse avantages-coûts, les décideurs devraient comparer des pommes avec des pommes. La comparaison du potentiel de création de richesse de deux ou plusieurs voies de développement devrait s'effectuer avant toute forme d'aide économique. Par exemple, si une parcelle de terrain est dévolue à un usage lequel est subventionné par divers moyens, alors la valeur ajoutée de cette activité économique devrait se mesurer déduction faite de la valeur de toutes les formes de soutien économique dont elle bénéficie.

Cette prise en compte des différentes formes d'aide économique dans les coûts de chaque option est d'autant plus pertinente dans notre contexte de finances publiques déficitaires, où le gouvernement devra réduire ses dépenses dans ses domaines d'intervention les moins essentiels. Dans ce contexte, les différentes formes de soutien au développement régional paraissent certainement moins essentielles quand il existe une voie possible de développement entièrement financée par des capitaux privés.

Pour obtenir une comparaison juste des voies de développement, les décideurs (quels qu'ils soient) devraient disposer de toute l'information nécessaire sur les différentes formes d'aide dont bénéficient les activités économiques entre lesquelles les décideurs doivent choisir.

4.2. Qui doit décider?

Jusqu'ici, nous avons proposé des idées portant sur les critères qui devraient guider les choix d'aménagement du territoire, tout en faisant abstraction de qui devrait prendre de telles décisions. Nous abordons maintenant cette question.

4.2.1. La répartition asymétrique des bénéfices et des coûts externes

Un projet industriel, y compris un projet gazier, peut engendrer des coûts et des bénéfices externes (ou sociaux) qui sont assumés ou qui profitent à des tiers : les voisins, les résidents de la municipalité, la population de la province ou du pays dans son ensemble. Les coûts externes comprennent les inconvénients subis parfois par les voisins, comme le bruit, la poussière ou la détérioration du paysage. Ils peuvent inclure aussi les coûts pour les infrastructures additionnelles (routes, etc.) requis par le projet et assumés par la municipalité. Les coûts externes pour la municipalité sont parfois compensés en partie par des recettes fiscales additionnelles. Ces dernières proviennent à la fois de l'entreprise et de ses travailleurs qui s'établissent dans la municipalité et qui y dépensent une partie de leur revenu (les retombées indirectes et induites).

Par contre, dans le cas d'un projet gazier, les bénéfices externes vont surtout à l'ensemble du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, qui en récolte la rente sous forme de redevances. C'est aussi l'ensemble des Québécois qui bénéficierait de la sécurité énergétique accrue associée à l'implantation d'une infrastructure industrielle gazière sur le territoire du Québec.

Le tableau suivant schématise la répartition des bénéfices et des coûts externes entre la collectivité locale et l'ensemble du Québec.

Répartition des bénéfices et des coûts externes d'un projet gazier

	Collectivité locale	MRC ou région	Ensemble du Québec
Externalités positives			
Retombées économiques de portée industrielle (services des entreprises)			x
Retombées économiques de portée locale et régionale (campement, travailleurs de la région, fournisseurs locaux et régionaux, etc.)	x	x	
Revenus fiscaux des particuliers et des sociétés			x
Redevances			x
Taxes foncières	x		
Coûts externes			
Infrastructures additionnelles (routes, aqueduc, etc.)	x		
Inconvénients environnementaux (bruit, poussière, etc.)	x		

Il peut ainsi se présenter, dans le cas d'un projet gazier, une asymétrie dans la répartition des bénéfices et des coûts externes : les bénéfices externes reviennent en bonne partie à l'ensemble du Québec par le truchement des redevances et des retombées économiques, tandis que les coûts externes sont assumés surtout par les collectivités locales et leurs résidents. C'est cette asymétrie qui engendre le phénomène « pas dans ma cour » ou, plus précisément, « pas dans mon village ». Les municipalités ont suffisamment de raisons pour refuser un projet gazier sur leur territoire, mais pas assez pour l'accepter.

La manière privilégiée pour corriger la répartition asymétrique des bénéfices et des coûts externes d'un projet gazier consiste à offrir à la collectivité locale des sommes ou d'autres avantages pécuniaires dans le cadre d'une entente contractuelle négociée. Toutefois, même quand la société gazière propose de tels paiements, il se peut que la municipalité ou la municipalité régionale de comté (MRC) rejettent un projet gazier en raison de cette asymétrie. Dans une telle situation, il appartient au gouvernement du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, de faire l'arbitrage entre les intérêts collectifs de l'ensemble des Québécois et ceux de la collectivité d'accueil, quitte à compenser davantage la collectivité locale à même la rente du sol, soit les redevances, contribuant ainsi à une meilleure acceptabilité.

Dès lors, tout en adhérant au principe de subsidiarité, le gouvernement du Québec ne peut pas remettre totalement aux MRC et aux autres instances régionales et locales le pouvoir de décider définitivement de l'implantation de puits gaziers sur leur territoire. **Le**

gouvernement doit conserver le dernier mot au sujet des choix d'allocation du territoire, même si les MRC et les municipalités ont tout à fait le droit d'exprimer leur vision et leurs préférences. Dès lors, la gouvernance territoriale devrait s'orienter vers un partage des pouvoirs décisionnels entre les paliers régional et provincial en matière d'aménagement. C'est d'ailleurs déjà le cas puisque les schémas d'aménagement sont soumis à l'approbation du ministre des Affaires municipales.

Les sociétés gazières ne sont que des agents d'exploitation de la ressource du sous-sol, des entités à qui l'État-proprétaire de la ressource accorde une concession (un bail d'exploitation) afin de la faire fructifier. L'arbitrage évoqué ici n'oppose pas les intérêts d'une société gazière privée à un « intérêt public » mal défini. La représentation caricaturale d'un gouvernement qui choisit entre les « intérêts privés » d'une société gazière et « l'intérêt public » est en dehors de la réalité et ne sert qu'à légitimer le discours « Pas dans ma cour ». L'arbitrage évoqué ici oppose plutôt deux catégories d'intérêts collectifs : ceux de la collectivité d'accueil et ceux du Québec en entier.

4.2.2. Une subsidiarité responsable

Le Rapport accorde une grande importance au principe de subsidiarité. Sur la base de ce principe, il évoque favorablement l'idée que les instances régionales et locales aient le droit d'exclure les puits gaziers de leur territoire (page 89).

Le Conseil du patronat adhère au principe de subsidiarité et estime que les MRC et les municipalités devraient certainement avoir leur mot à dire sur les activités privilégiées sur leur territoire.

Mais, avec les droits viennent les responsabilités à l'égard de l'ensemble de la société québécoise, et le Rapport est silencieux à cet égard. Ainsi, une municipalité, qui ne considérerait que son intérêt local, pourrait décider d'exclure le développement gazier de son territoire afin de le réserver entièrement à l'agriculture, sans tenir compte du fait que le premier est financé presque entièrement par des capitaux privés tandis que beaucoup de filières agricoles sont lourdement subventionnées par les contribuables et les consommateurs (au moyen des quotas), et sans prendre en considération sa part de responsabilité dans la sécurité énergétique. Par contre, dans la mesure où les instances régionales et locales adhèrent à l'idée que l'on devrait comparer les options de développement en intégrant dans les coûts l'aide économique reçue des gouvernements supérieurs, comme il a été proposé précédemment, et à l'objectif d'améliorer la sécurité énergétique du Québec, nous pouvons imaginer très bien que le pouvoir d'accueillir ou non le développement gazier leur soit confié « essentiellement ».

Nous disons « essentiellement », pas « totalement », car si le pouvoir décisionnel était totalement imparti aux instances régionales et locales, ces dernières pourraient bloquer théoriquement tous les projets de développement gazier, privant ainsi l'ensemble des Québécois des bénéfices associés à la rente du sol et à une sécurité énergétique accrue. Le gouvernement du Québec doit donc conserver le dernier mot.

4.3. Comment pourrait-on décider?

4.3.1. À l'échelle régionale et provinciale

Cette position en faveur d'une « subsidiarité responsable » nous permet de commenter les trois scénarios de gouvernance territoriale évoqués dans le Rapport (page 185). Ces scénarios se distinguent principalement à l'égard de l'étendue du territoire sur lequel s'appliquerait la préséance minière. Le Rapport présente cette préséance minière (page 76) comme une négation du principe de subsidiarité : « Cette préséance, le free mining, ne permet pas de prendre en considération les autres usages possibles du territoire ou de tenir compte des mécanismes de planification du territoire. »

Cadrer le débat ainsi représente un piège, car la préséance minière nous renvoie à une opposition entre intérêts privés et intérêts collectifs, alors que le véritable enjeu se situe entre les intérêts collectifs locaux, d'une part, et les intérêts collectifs de tout le Québec, d'autre part.

Nous préconisons plutôt une approche en trois temps. Une approche qui ne repose pas sur le concept de la préséance minière, mais bien sur les bénéfices sociaux du projet pour l'ensemble du Québec :

1 - Au point de départ, le gouvernement affirme l'intérêt collectif de doter le Québec d'une infrastructure de production de gaz sur son territoire, pour les raisons invoquées précédemment, tout en reconnaissant que le développement gazier peut s'avérer parfois incompatible avec d'autres usages du territoire.

2 - Le gouvernement invite l'ensemble des MRC possédant des gisements sur leur territoire, et non pas un sous-ensemble de ces dernières établi en fonction d'un zonage quelconque à l'échelle provinciale, à prendre position sur l'accueil du développement gazier. Pour ce faire, les MRC délimiteraient sur leur territoire les zones compatibles et incompatibles avec l'exploration gazière. Il s'agit là d'une application du principe de subsidiarité. Cependant, du même souffle, les MRC seraient invitées à prendre ces décisions à la lumière de l'analyse avantages-coûts décrite précédemment et en intégrant l'objectif collectif d'améliorer la sécurité énergétique du Québec. Pour éclairer cet exercice décisionnel, le gouvernement serait responsable de fournir aux décideurs régionaux toute l'information sur les formes d'aide économique. Avec un exercice ainsi cadré, visant un juste équilibre entre droits et responsabilités, nous croyons que la plupart des MRC n'excluront pas catégoriquement le développement gazier. Elles chercheront plutôt à aménager la cohabitation de la manière la plus harmonieuse possible.

3 - Comme c'est déjà le cas, les MRC soumettent leur schéma d'aménagement révisé au ministre pour approbation. Notre pari est qu'il y aura, dès lors, assez de territoires ouverts à l'exploration gazière pour atteindre à terme l'objectif stratégique en matière de sécurité énergétique, même si certains territoires se verront exclus sans doute du développement gazier.

4 – Le ministre exerce le pouvoir d’approbation des schémas d’aménagement révisés, pouvoir qu’il détient déjà.

Si, par hypothèse, une MRC excluait l’exploration gazière d’une partie ou de la totalité de son territoire alors que les activités économiques de rechange dépendraient excessivement de l’aide économique des autres régions, alors, le ministre à titre de représentant de l’ensemble des contribuables, serait bien placé pour questionner cette MRC sur le bien-fondé de son choix.

Dans un autre cas hypothétique où une MRC rejeterait le développement gazier en raison d’une option de développement de remplacement viable (non assistée), le gouvernement du Québec pourrait alors lui offrir un avantage financier à même la rente du sol. Cet avantage, dont la forme et le montant seraient déterminés au cas par cas, serait justifié par la contribution à la sécurité énergétique collective et compenserait l’inconvénient associé au renoncement de l’option de remplacement.

4.3.2. À l’échelle locale

Nous avons discuté jusqu’à présent de l’aménagement du territoire à l’échelle provinciale et régionale. À l’échelle locale, à l’intérieur même des territoires désignés compatibles avec l’exploration gazière, il reste à déterminer l’emplacement précis des puits.

Dans les régions visées par l’exploration gazière, les terres sont majoritairement privées. Dès lors, il faut reconnaître une diversité de réactions possibles, parmi les propriétaires fonciers, à l’idée d’avoir un puits sur leur terre, de même que des degrés différents de tolérance aux inconvénients (bruit, etc.) associés à l’exploration gazière.

Normalement, le titulaire de droits miniers prend une entente de gré à gré avec le propriétaire foncier. Compte tenu de la marge de manœuvre associée à la technique de fracturation horizontale, il est improbable qu’un puits doive absolument être foré sur le terrain d’un propriétaire qui s’y oppose.

Néanmoins, de nouveau, le Rapport évoque le spectre de l’expropriation (page 195) :

« À défaut d’entente à cette fin, le titulaire de droits miniers ou le propriétaire de substances minérales peut, pour l’exécution de ses travaux d’exploitation, acquérir par expropriation le bien visé au premier alinéa de l’article 235 de la Loi sur les mines.

[...]

Notons que cette mesure d’exception n’a jamais été utilisée au Québec pour la réalisation de travaux d’exploration et d’exploitation pétrolière et gazière. »

Dans la vaste majorité des cas, les propriétaires s’entendront avec les sociétés gazières de gré à gré. Une difficulté pourrait se poser dans le cas où tous les propriétaires fonciers concernés réagiraient différemment à l’idée d’accueillir un puits sur leur terrain. Le

processus politique est mal adapté pour tenir compte d'une diversité d'opinions entre les propriétaires fonciers. Par exemple, dans une assemblée publique municipale, les adversaires les plus virulents de l'exploration gazière peuvent intimider facilement les propriétaires plus ouverts et imposer leur point de vue à l'ensemble. Dans ce cas de figure, il y aurait avantage à recourir à des méthodes plus fines pour que les propriétaires puissent vraiment exprimer leurs véritables préférences.

Ailleurs dans son rapport (pages 229 et 231), **le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) préconise l'utilisation de mécanismes de marché, comme les enchères, pour maximiser la rente perçue par le gouvernement. Le Conseil du patronat reconnaît aussi la valeur de ces mécanismes et suggère d'en appliquer une variante pour amener les propriétaires à indiquer leurs véritables préférences à l'égard de l'installation de puits sur leur terrain.**

Il existe, en effet, des mécanismes concurrentiels permettant d'identifier les propriétaires fonciers les plus susceptibles d'être réceptifs à l'idée d'avoir un puits sur leur terrain. Cette approche est fondée sur le principe voulant que ceux qui accueilleraient éventuellement un projet sur leur terrain soient les seuls à en connaître véritablement les coûts. En mettant différents sites en concurrence pour un projet en échange d'un dédommagement, les propriétaires seront incités à en révéler les coûts véritables et à se porter volontaires ou non, dans une perspective de gain mutuel.

Par exemple, dans un système d'enchères appelé « à basse compensation » modifié, les propriétaires soumettent chacun une demande de compensation en échange de l'inconvénient d'avoir un puits sur leur terrain. Celui qui soumet la demande la plus basse obtient le projet et reçoit la compensation demandée.²

De tels mécanismes de marché assurent la révélation véridique des coûts et des valeurs, et la localisation du projet au meilleur endroit possible. Il est possible de moduler les enchères pour tenir compte du fait que les sites retenus au départ peuvent ne pas tous être de même qualité eu égard à l'implantation du projet. Selon les contextes, l'un ou l'autre des systèmes d'enchères s'avérera le plus efficace pour gérer le phénomène « Pas dans ma cour » à l'échelle locale.

5. Gouvernance de l'industrie

5.1. Divulcation des fluides de fracturation

Lors des audiences du BAPE, en 2010, plusieurs groupes s'inquiétaient de la toxicité des fluides qu'utilisaient les sociétés pour fracturer la roche. Le Conseil du patronat avait recommandé alors que le gouvernement commande un avis d'experts sur la toxicité et le

² Arthur O'SULLIVAN, « Voluntary auctions for noxious facilities: incentives to participate and the efficiency of siting decisions », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 25 (1993), n° 1, p. 12-26. Marcel boyer, « Comment éviter le syndrome « pas dans ma cour! »? », Institut économique de Montréal, mars 2008.

niveau de risque que posent ces produits chimiques à la santé et à l'environnement. Le Rapport indique (page 99) que :

« La composition des additifs chimiques est connue du MDDEFP et leur danger intrinsèque pour la faune et la flore aquatique a été évalué en regard de leur description chimique. [...]

[...]

Selon les critères établis et les données disponibles, les composés les plus fréquemment utilisés dans la fracturation hydraulique se sont révélés pour la plupart relativement peu toxiques, non bioaccumulables et fortement dégradables. Le danger intrinsèque de ces substances deviendra faible une fois qu'elles auront réagi, qu'elles se retrouveront dans les eaux de reflux et qu'elles auront été traitées. »

Pour réaliser cette étude, les sociétés ont dû fournir au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) les ingrédients de leur fluide de fracturation. Cette information a été fournie au MDDELCC en échange d'un engagement de confidentialité, car la recette constitue un secret industriel.

Le Rapport considère (page 206) que « la composition des fluides de fracturation de même que des informations concernant la qualité de l'eau devraient faire l'objet d'une divulgation obligatoire, par l'entremise d'un organisme indépendant. »

Il faut distinguer deux niveaux de divulgation et deux publics cibles. Un premier niveau de divulgation concerne la liste des produits chimiques qui peuvent entrer dans la recette de l'eau de fracturation. Un second niveau de divulgation porte sur la recette exacte de l'eau de fracturation spécifique à chaque puits. C'est cette recette qui permet de connaître la quantité exacte de tous les produits chimiques susceptibles d'être déversés accidentellement.

Or, ces recettes résultent d'un processus d'essai et d'erreur, d'expérimentation, qui constitue un véritable investissement en R&D de la part du promoteur. Le premier promoteur qui découvre la recette la plus efficace pour un bassin et une zone particulière de ce bassin gagne un avantage sur ses concurrents. **Les recettes des eaux de fracturation sont donc des secrets industriels. S'ils étaient divulgués publiquement, cela équivaldrait à piller le travail de recherche des explorateurs.**

Il faut donc trouver un compromis permettant aux autorités de connaître la composition exacte des eaux de fracturation, pour chaque puits, tout en préservant le secret industriel nécessaire à l'investissement en exploration.

C'est pourquoi le Conseil du patronat propose de distinguer deux publics sur le plan de la divulgation. Les ingrédients susceptibles d'entrer dans la recette pourraient être divulgués publiquement, tandis que la composition exacte de chaque mélange d'eau de fracturation serait divulguée obligatoirement, mais uniquement à une entité gouvernementale chargée de gérer les mesures d'urgence en cas d'accident. Cette entité pourrait être le MDDELCC ou l'Organisation de la sécurité

civile. Cette entité devrait se voir conférer l'obligation légale de protéger les secrets industriels dont elle serait la dépositaire et de n'utiliser cette information qu'à des fins de sécurité civile. La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics*, en vertu de son article 23, permet aux organismes publics de refuser l'accès aux documents contenant de tels secrets industriels.

5.2. Divulgence des ententes

Le Rapport explique (page 77) que, pour avoir accès au terrain où se situe le gisement, le titulaire du droit minier peut négocier un accord avec le propriétaire superficiaire, incluant les modalités d'accès, les mesures d'atténuation et les compensations pour pertes d'usage ainsi que les frais encourus. Le BAPE a suggéré que les négociations entre parties soient balisées par une entente-cadre incluant un bail type susceptible de guider les particuliers dans leurs négociations avec les opérateurs économiques.

Plus loin (pages 210), le Rapport note que :

« Gérés dans le secret, les contrats individuels ont dans plusieurs cas fragilisé la cohésion sociale et même divisé des communautés, mais aussi réduit le niveau de confiance au sein des populations concernées.

[...]

Le Comité est d'avis qu'un modèle contractuel uniformisé de même qu'une instance d'accompagnement des particuliers dans leurs relations avec les entreprises pourraient réduire le risque de fragilisation de la cohésion sociale occasionnée par l'arrivée de l'industrie dans un territoire. »

Le Conseil du patronat appuie l'idée d'un modèle contractuel qui pourrait servir de base de discussion entre le promoteur et le propriétaire. Cependant, les parties contractantes devraient pouvoir modifier le modèle pour l'adapter aux circonstances particulières. De plus, il serait préférable de laisser le montant de la compensation à la libre négociation des parties, car trop de facteurs peuvent influencer significativement le montant approprié. Par exemple, l'implantation d'un puits pourrait entraîner une perte significative de revenus pour un propriétaire, et marginale pour un autre. Certains emplacements peuvent avoir une valeur stratégique pour le promoteur tandis que, dans d'autres cas, il a le choix entre plusieurs sites de forage pour exploiter un même gisement.

Si le montant des compensations est rendu public, l'organisme qui en gèrera la publication devra bien expliquer que la diversité des compensations est tout à fait normale en raison de la variété des situations qui les justifient.

6. L'acceptabilité sociale

Le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) reprend à son compte (page 161) la conclusion du rapport du BAPE, lequel reconnaissait l'importance de l'acceptabilité sociale comme condition nécessaire à la réalisation d'un projet et, *a fortiori*, au développement d'une industrie nouvelle susceptible d'avoir des impacts divers sur divers plans. Le Conseil du patronat reconnaît également l'importance de cette condition.

Notre préoccupation, à ce stade, concerne les conditions de formation de l'acceptation sociale. Cette dernière n'est pas un attribut inné ou immuable d'un projet. L'acceptation ou la non-acceptation résulte d'une combinaison de facteurs explicatifs. Parmi eux, on compte les attributs du projet lui-même, l'étendue et la qualité de l'information l'entourant, les ressources consacrées à son appui ou à son opposition par ses partisans et ses adversaires, ainsi que les modalités du processus régissant son étude.

Sans doute que, dans le cas présent, « le manque d'information, les impacts appréhendés et l'impression d'un manque d'encadrement ont nourri une opposition croissante vis-à-vis l'industrie » (page 162). Sur ce plan, le Comité a comblé sans doute le manque d'information qui pouvait être perçu par la population en 2010.

Toutefois, même si des études semblables à celles menées par le Comité avaient été produites par l'industrie en 2010, il est loin d'être acquis qu'elles auraient rassuré la population. Le Rapport met le doigt (page 164) sur le problème : les sources d'informations privilégiées :

« [...] ce sont celles qui sont sensibles aux risques qui sont jugées les plus crédibles. Dans ce contexte, plutôt que de les réduire, l'information tend à renforcer les craintes liées aux impacts de l'industrie et de sa technologie.

Selon l'étude S4-3a :

Même s'il était possible de fournir une information crédible prouvant que l'extraction du gaz soit sécuritaire, il est improbable que celle-ci fasse suffisamment changer l'opinion des Québécois de manière à estomper significativement leur opposition. »

Voilà une observation assez décourageante pour un promoteur, qu'il s'agisse d'une société gazière ou industrielle. Le promoteur a beau multiplier les études d'impact, si la population, méfiante d'avance, ne veut pas les croire, si elle préfère se fier aux sources qui soulignent qu'il subsiste des risques, dans l'arène du débat public, il devra toujours composer avec un handicap par rapport aux adversaires du projet.

Nous répétons : **l'acceptabilité sociale résulte d'un ensemble de facteurs, englobant mais dépassant largement les attributs du projet. Il importe donc d'examiner aussi les modalités du débat afin d'égaliser les chances des parties prenantes.** Le Conseil du patronat partage donc le point de vue du Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) quand ce dernier affirme (page 23) qu'un « dialogue public structuré doit avoir lieu afin de s'assurer de la plus grande acceptabilité sociale possible dans l'éventualité

où la filière devait être développée. » Au Québec, c'est le BAPE qui est chargé normalement d'animer le « dialogue public structuré » autour d'un projet industriel.

Pour bonifier le processus soutenant ce dialogue public, nous nous appuyons sur une idée émise dans le Rapport, lequel reconnaît la pertinence du principe de la contre-expertise (page 193) :

« La lecture des décisions de la CPTAQ révèle par ailleurs que les rapports d'expertise fournis par l'industrie du gaz de schiste constituent la principale source de renseignements. Il n'y a pas de contre-expertise provenant par exemple des MRC, des municipalités locales ou de l'Union des producteurs agricoles (UPA).

Enfin, bien que les rapports d'expertise fournis par l'industrie gazière et produits par des firmes externes représentent une base de travail fort importante dans le processus de prise de décision de la CPTAQ, les mécanismes de vérification et certification de ces firmes semblent inexistantes. »

Le Conseil du patronat reconnaît également la pertinence du principe de la contre-expertise. Toutefois, nous affirmons que ce principe doit s'appliquer aux « opinions expertes » mises de l'avant, non seulement par le promoteur, mais aussi par l'ensemble des parties prenantes, y compris les adversaires du projet.

À son origine, le BAPE n'avait pour fonction que d'écouter la population. Le ministre Marcel Léger, qui a parrainé l'organisme, ne désirait « qu'une procédure bon enfant plus proche de la grande oreille que de l'enquête, un genre de parler pour parler ». Nous sommes dans les années soixante-dix. Or, avec le temps, le débat sur les impacts environnementaux s'est technicisé. De nos jours et depuis plusieurs années, des participants déposent leurs propres études au BAPE, se posent en spécialistes ou commandent des études à des tiers qui sont présentés comme des experts. Les sources « expertes » se contredisant, il n'est pas facile de séparer le vrai du faux, de concilier des énoncés en apparence contradictoires.

Ainsi, le BAPE, dans ses rapports, doit maintenant procéder à un tri parmi des assertions contradictoires, bien que provenant toutes de sources soi-disant expertes, débusquer les faussetés et ne retenir que la « vérité » ou ce qui s'en rapproche. Il ne peut plus s'en tenir à rendre compte des opinions des uns et des autres. Cela est toujours nécessaire, mais devenu insuffisant.

Or, la procédure actuelle³ n'a pas été conçue pour détecter les faussetés qui sont présentées comme des faits scientifiques, et ne favorise pas cette démarche. Certes, les commissaires peuvent questionner les participants, mais ils prennent soin de ne pas trop forcer la note. À raison : s'ils se mettaient à questionner les participants de façon plus incisive, ils pourraient donner l'impression qu'ils ont un parti-pris. Pendant les audiences, il nous paraît approprié

³ BAPE, *Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques*, Q-2, r. 19.

que les commissaires restent à l'écoute et usent de leur droit de questionner avec circonspection, comme c'est le cas actuellement.

La première phase des audiences permet au public de questionner le promoteur et les auteurs de l'étude d'impact. Par contre, pendant la seconde phase des audiences, la procédure ne permet pas aux participants de soulever des interrogations sur les assertions soi-disant scientifiques des uns et des autres. Le promoteur ne peut pas questionner non plus les participants.

Par conséquent, lorsque les analystes et les commissaires du BAPE déterminent, à l'issue de leur travail d'analyse des mémoires, qu'une assertion à caractère scientifique n'est pas fondée, et qu'ils ne la retiennent pas dans leur rapport, il se produit alors une disjonction. L'auteur de l'assertion, tout comme les participants qui partagent son point de vue, s'attendent à ce que l'assertion soit prise en considération. Si elle n'est pas retenue, personne ne leur en explique la raison, ce qui provoque de la frustration.

Par ailleurs, les parties prenantes débattent d'un projet dans les médias en y véhiculant les assertions de leurs mémoires. Or, les journalistes n'ont généralement ni le temps ni les qualifications pour débusquer les faussetés scientifiques ou économiques qu'ils peuvent contenir. Ce débat par médias interposés n'est donc pas très utile à la recherche de la vérité.

Dans beaucoup de débats, dans toutes sortes de milieux, il arrive que la science soit instrumentalisée par les intérêts ou l'idéologie des parties prenantes. Il ne s'agit pas d'accuser qui que ce soit, ce phénomène peut se produire de tous les côtés d'un débat. La seule façon de le gérer est de permettre une saine recherche dialectique.⁴ Dans le contexte du BAPE, la recherche dialectique se traduirait par un questionnement public des assertions scientifiques mises de l'avant par les parties prenantes d'un côté du débat comme de l'autre. Ainsi, les assertions les moins fondées seraient révélées pour ce qu'elles sont. C'est ainsi que l'on s'approcherait de la vérité.

Pour ces raisons, **le Conseil du patronat estime que les participants à la seconde phase des audiences devraient avoir le droit de questionner les groupes qui présentent des mémoires contenant des assertions qu'ils qualifient eux-mêmes de fondées sur les sciences.**

Voici comment la procédure pendant les audiences du BAPE pourrait être adaptée à cette fin.

Distinguons d'abord deux types d'énoncés qui sont faits dans les mémoires et pendant les audiences. D'une part, il y a le participant X qui exprime son appui ou son opposition à un projet pour telle ou telle raison. D'autre part, il y a le participant Y qui présente une analyse

⁴ « La dialectique s'enracine dans la pratique ordinaire du dialogue entre deux interlocuteurs ayant des idées différentes et cherchant à se convaincre mutuellement. Art du dialogue et de la discussion, elle se distingue de la rhétorique [...] car elle est conçue comme un moyen de chercher des connaissances par l'examen successif de positions distinctes voire opposées [...]. Plus généralement, elle désigne un mouvement de la pensée, qui se produit de manière discontinue, par l'opposition, la confrontation ou la multiplicité de ce qui est en mouvement, et qui permet d'atteindre un terme supérieur, comme une définition ou une vérité. » Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/Dialectique>

de l'impact anticipé du projet sur l'environnement, l'économie ou la santé, sur la base d'arguments scientifiques. Typiquement, le participant X est une personne tandis que le participant Y est un organisme. Mais pas toujours : il arrive fréquemment que les organismes ne soumettent que des opinions et, parfois, que des personnes présentent des arguments à valeur prétendument scientifique.

L'approche dialectique, se concrétisant par un droit de questionner, devrait porter seulement sur les énoncés présentés comme des arguments scientifiques, et non pas sur les opinions. Les opinions de personnes ou d'organismes ne peuvent pas être assujetties au test de la vérité; c'est le critère de la majorité, une notion politique qui est pertinente ici. Par contre, les énoncés qui prétendent avoir une valeur scientifique et qui sont présentés comme tels sont sensés être vrais et devraient donc être soumis à un test permettant d'en déterminer la véracité.

En pratique, comment distinguer un « énoncé à valeur scientifique » d'une simple « opinion »? Le plus simple - et le plus révélateur - est de laisser cette tâche à l'auteur de l'énoncé lui-même. Ce sont les participants eux-mêmes, au moment de déposer leur mémoire, qui devraient déclarer s'il contient des « énoncés à valeur scientifique » ou uniquement des opinions. Dans le premier cas, ils accepteraient d'être contre-interrogés; dans le second, ils en seraient exemptés. Ainsi, si un participant présentait des « énoncés à valeur scientifique » et les déclarait comme ayant cette valeur, tout le monde saurait qu'il a confiance en son propos, car il s'exposerait au risque de se faire déboulonner en public. De même, si un participant présentait ce qui paraît être des « énoncés à valeur scientifique », mais qu'il ne les déclarait pas comme possédant cette valeur, cela donnerait une idée du degré de crédibilité qu'il faudrait accorder à ses propos.

Cette façon de distinguer les « énoncés à valeur scientifique » des opinions s'inspire de la procédure en vigueur à la Régie de l'énergie⁵. À la Régie, les participants déclarent eux-mêmes si leur mémoire doit être reçu comme faisant partie de la « preuve » ou s'il s'agit de simples « observations ». Une preuve, qui est l'équivalent d'un « énoncé à valeur scientifique », fait l'objet d'un questionnement et doit être défendue par son auteur. Un intervenant peut déposer aussi des observations, qui équivalent à des « opinions », et il ne peut pas alors se faire questionner sur celles-ci.

Cette façon de faire éviterait aussi d'intimider les citoyens et les groupes qui veulent simplement exprimer leur opinion sans engager un débat d'experts. Elle respecte en cela la vocation originale du BAPE tout en l'adaptant au phénomène de la technicisation des débats.

⁵ *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q., c. R-6.01, a. 113 et 115).

7. Le cadre réglementaire

Le Rapport reconnaît la complexité du cadre réglementaire actuel (page 79) :

« Les permis et les autorisations sont délivrés par des autorités aux vocations différentes, sans réelle coordination, ce qui rend difficile la compréhension du régime par les opérateurs, nuit à l'efficacité de l'encadrement administratif et freine l'intégration des préoccupations environnementales, économiques et sociales. »

De plus, si le gouvernement donnait suite à toutes les propositions d'ajout à la réglementation contenues dans le Rapport, ce cadre réglementaire pourrait fort bien s'alourdir dans le futur.

Devant cette complexité, le Rapport reprend (page 61) une suggestion du rapport du BAPE, à savoir :

« [...] assujettir les activités de l'industrie à un régime d'autorisation relevant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), et de modifier la Loi sur les mines et le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (RPGNRS) de façon à ce que ce soit le MDDEP qui soit responsable de l'application des dispositions visant à protéger l'environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). »

Le Conseil du patronat s'interroge sur la pertinence d'un tel réaménagement des responsabilités gouvernementales. Plusieurs industries relèvent d'au moins deux ministères, dont le MDDELCC. Les producteurs agricoles, par exemple, traitent avec le MAPAQ et le MDDELCC, les producteurs forestiers avec le MRN et le MDDELCC. En quoi l'éventuelle industrie du gaz de schiste se distingue-t-elle des autres industries qui traitent avec deux ministères?

L'autre piste développée dans le Rapport consiste à réunir plusieurs éléments de réglementation touchant les promoteurs dans un texte unique (page 84 et suivantes). Ce texte pourrait être une directive administrative du MDDELCC, un règlement environnemental particulier, ou une loi sur les hydrocarbures. Sans prendre position en faveur de l'un ou l'autre de ces instruments, **le Conseil du patronat appuie l'idée d'un regroupement des obligations auxquelles les promoteurs sont assujettis dans un texte cohérent. Cet instrument serait accompagné d'un plan (roadmap) permettant aux promoteurs de mieux comprendre les prérequis entre les différentes étapes du processus.**

Mais, surtout, le Conseil souhaite que le système réglementaire qui émergera du présent exercice soit lui-même mesuré en fonction de quelques indicateurs de performance afin d'alléger le fardeau de la conformité pour les promoteurs. À cet effet, le gouvernement pourrait prendre connaissance des recommandations du vérificateur

général de l'État de Washington, qui soumet une série de mesures aux organismes qui délivrent des permis.⁶ En voici un résumé :

- *Measure the time it takes to make a permit decision. Measure both the time from initial application to a complete application, and the time from a complete application to a decision.*
- *Provide businesses, either on the website or permit application form, an estimate of the time required to process the application. Estimates could take several forms, such as: the maximum processing time, a range of time based on recent experience, or the average time required to process 95 percent of applications during a recent period.*
- *Agencies develop and publish online performance measures and targets for improvements for permits that take longer than an average of two weeks from initial application to a decision (representing various phases of the process).*
- *For all permits, agencies provide the following information to applicants on their websites:*
 - *A list of the types of assistance available, how to access them, and the maximum time an applicant will wait for a response.*
 - *Other tools to help the applicant submit a complete application, such as: examples of complete applications, examples of approved applications, checklists for ensuring a complete application.*

En ce qui touche les redevances, le Rapport reconnaît (page 222) que :

« L'évolution récente de la filière des énergies non conventionnelles, qu'il s'agisse de gaz naturel de schiste ou de pétrole de schiste, démontre qu'il y a actuellement une véritable compétition entre les États, provinces ou pays ayant un potentiel non exploité pour mettre en place un régime de redevances attrayant et compétitif afin d'attirer les investissements dans ces champs d'exploration. »

Le Conseil du patronat estime que cette compétition existe aussi pour le cadre réglementaire dans son ensemble, dont le coût de conformité se mesure notamment par la durée de chaque étape du processus d'approbation réglementaire. Il ne s'agit pas d'affaiblir la réglementation de manière à tolérer des écarts par rapport aux bonnes pratiques. Notre but est plutôt d'alléger le coût de la conformité réglementaire.

8. Moratoire, observatoire et projet démonstrateur

Dans son aperçu de l'activité exploratoire en Amérique du Nord, le Rapport indique le nombre de puits forés dans les principales provinces et États qui possèdent des réserves de gaz :

⁶ http://www.sao.wa.gov/state/Documents/PA_Regulatory_Reform_2_ar1010778.pdf

- Colombie-Britannique : 20 000
- Alberta : 140 000
- New York : 6 157
- Pennsylvanie : 54 341
- Texas : 100 966

Supposons que les habitants dans la plupart de ces provinces et États valorisent leur santé et leur environnement autant que les Québécois. À cette fin, les gouvernements de ces autres territoires ont commandé des dizaines d'études, voire des centaines, pour évaluer les impacts de l'activité gazière. Mais il reste que le volume de ces études est compatible avec le volume de l'activité gazière.

Ici, au Québec, nous avons adopté une approche différente. Vingt-huit puits ont été forés dans la région à l'étude entre 2006 et 2010, parmi lesquels 18 ont été fracturés (page 37). Il s'agit là d'un volume d'activité marginal par rapport à celui observé ailleurs. Par contre, l'évaluation environnementale stratégique, à elle seule, a donné lieu à 73 études, sans compter toutes celles réalisées par les parties prenantes lors des audiences du BAPE. Nous sommes sans doute la province en Amérique du Nord, peut-être même au monde, où l'activité d'analyse effectuée par les universitaires et les consultants en études d'impact a été supérieure à l'activité des sociétés gazières.

Pendant que nous débattions du phénomène, la fenêtre d'occasions favorables qui s'est ouverte quand le prix du gaz a grimpé à la fin de la dernière décennie s'est maintenant refermée. Le prix du gaz va sans doute remonter dans le futur, mais bien hardi est celui qui peut prédire quand. C'est sur la base de cette perspective de prix très incertaine que le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) doute que la conjoncture à court et moyen terme soit favorable à l'exploration et à l'exploitation du gaz de schiste (pages 22 et 23).

Devant une telle perspective défavorable, on pourrait s'attendre à ce que le Comité conclue que le Québec devrait fermer le livre sur ce dossier. Or, le Rapport conclut par un appel en faveur de la création d'un Observatoire scientifique pour continuer d'amasser des connaissances sur une industrie, qui ne verra peut-être même pas le jour, du moins jusqu'à ce que le prix soit suffisamment élevé pour absorber tous les coûts externes et toute la rente du sol que les parties prenantes souhaitent lui imputer.

En somme, selon le Comité, nous devrions continuer sur la route des dernières années : plus d'études que de puits!

Personne ne préconise de se lancer dans l'exploration gazière de manière précipitée et inconsidérée. Cependant, entre la précipitation inconsidérée et la « paralysie par l'analyse »⁷, il y a un juste milieu, que le Québec n'a pas encore trouvé.

Dans ce contexte, le Conseil du patronat réitère la suggestion qu'il a formulée à l'occasion des audiences sur le projet de loi n° 37 instituant le moratoire sur les forages, les opérations

⁷ Voir http://en.wikipedia.org/wiki/Analysis_paralysis

de fracturation et les essais d'injectivité. **Nous croyons que la meilleure façon d'informer concrètement le public sur les répercussions de l'exploitation de gaz de schiste serait d'autoriser quelques projets démonstrateurs d'extraction de gaz naturel dans un contexte bien contrôlé en partenariat entre l'industrie et le gouvernement.** Ces projets démonstrateurs permettraient de développer une expérience concrète de la façon dont le gaz de schiste pourrait être exploité de façon sécuritaire, dans le respect de la population locale et de l'environnement. Ils pourraient être menés dans des territoires relativement peu peuplés où la population locale ne s'oppose pas à une telle expérience. De tels projets démonstrateurs seraient aussi une façon d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'exploitation de gaz de schiste.

En parallèle avec de tels projets démonstrateurs, la modernisation du cadre réglementaire et la poursuite des études scientifiques placeraient le Québec en bonne position pour saisir l'occasion que représenterait une nouvelle hausse significative du prix du gaz. *A contrario*, en l'absence de tels projets démonstrateurs, qui peuvent être vus comme une forme de recherche-action, nous ne voyons pas la pertinence de continuer à dépenser pour étudier le phénomène.

9. Sommaire des prises de position

La sécurité énergétique est un intérêt collectif - La présence sur son territoire de réserves exploitables de gaz naturel pouvant répondre, du moins en partie, à sa demande intérieure représente pour le Québec une occasion unique de renforcer substantiellement sa sécurité énergétique. Dès lors, l'intérêt collectif du Québec est d'implanter une infrastructure industrielle suffisante pour mitiger le risque d'une rupture inopinée des approvisionnements.

Dans une analyse avantages-coûts, les décideurs devraient comparer des pommes avec des pommes - La comparaison du potentiel de création de richesse de deux ou plusieurs voies de développement devrait s'effectuer avant toute forme d'aide économique. Par exemple, si une parcelle de terrain est dévolue à un usage lequel est subventionné par divers moyens, alors la valeur ajoutée de cette activité économique devrait se mesurer déduction faite de la valeur de toutes les formes d'aide économique dont elle bénéficie. Pour obtenir une comparaison juste des voies de développement, les décideurs (quels qu'ils soient) devraient disposer de toute l'information nécessaire sur les différentes formes d'aide dont bénéficient les différentes activités économiques potentielles.

Dans certains cas, il faudra compenser les collectivités d'accueil - La manière privilégiée pour corriger la répartition asymétrique des bénéfices et des coûts externes d'un projet gazier consiste à offrir à la collectivité locale des sommes ou d'autres avantages pécuniaires dans le cadre d'une entente contractuelle négociée. Toutefois, même quand la société gazière propose de tels paiements, il se peut que la municipalité ou la MRC rejettent un projet gazier en raison de cette asymétrie. Dans une telle situation, il appartient au gouvernement du Québec, propriétaire des ressources du sous-sol, de faire l'arbitrage entre

les intérêts collectifs de l'ensemble des Québécois et ceux de la collectivité d'accueil, quitte à compenser davantage la collectivité locale à même la rente du sol, contribuant ainsi à une meilleure acceptabilité.

Pour une subsidiarité éclairée - Le Conseil du patronat adhère au principe de subsidiarité et estime que les MRC et les municipalités devraient certainement avoir leur mot à dire sur les activités privilégiées sur leur territoire. Toutefois, le gouvernement doit conserver le dernier mot au sujet des choix d'allocation du territoire, en raison de la répartition asymétrique des coûts et des bénéfices externes. Dès lors, la gouvernance territoriale devrait s'orienter vers un partage des pouvoirs décisionnels entre le palier régional et provincial en matière d'aménagement.

Des enchères pour amener les propriétaires à révéler leurs véritables préférences - Les propriétaires fonciers ont des attitudes variées à l'idée d'avoir un puits sur leur terre, de même que des degrés différents de tolérance aux inconvénients (bruit, etc.) associés à l'exploration gazière. Le Comité de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) préconise l'utilisation de mécanismes de marché, comme les enchères, pour maximiser la rente perçue par le gouvernement. De même, le Conseil du patronat reconnaît aussi la valeur de ces mécanismes et suggère d'en appliquer une variante pour amener les propriétaires à indiquer leurs véritables préférences à l'égard de l'installation de puits sur leur terrain.

Pour concilier la sécurité publique et la propriété intellectuelle - Les recettes des eaux de fracturation sont des secrets industriels. S'ils étaient divulgués publiquement, cela équivaldrait à piller le travail de recherche des explorateurs. Il faut donc trouver un compromis permettant aux autorités de connaître la composition exacte des eaux de fracturation, pour chaque puits, tout en préservant le secret industriel nécessaire à l'investissement en exploration. C'est pourquoi le Conseil du patronat propose de distinguer deux publics sur le plan de la divulgation. Les ingrédients susceptibles d'entrer dans la recette pourraient être divulgués publiquement, tandis que la composition exacte de chaque mélange d'eau de fracturation serait obligatoirement divulguée, mais uniquement à une entité gouvernementale chargée de gérer les mesures d'urgence en cas d'accident.

Pour un modèle d'entente personnalisable - Le Conseil du patronat appuie l'idée d'un modèle contractuel qui pourrait servir de base de discussion entre le promoteur et le propriétaire. Cependant, les parties contractantes devraient pouvoir modifier le modèle pour l'adapter aux circonstances particulières. De plus, il serait préférable de laisser le montant de la compensation à la libre négociation des parties, car trop de facteurs peuvent influencer significativement le montant approprié.

Pour bonifier le dialogue public - L'acceptabilité sociale résulte d'un ensemble de facteurs, englobant mais dépassant largement les attributs du projet. Il importe donc d'examiner les modalités du débat afin d'égaliser les chances des parties prenantes. Pour bonifier le processus soutenant ce dialogue public, le Conseil du patronat du Québec reprend une idée soumise dans le Rapport, laquelle reconnaît la pertinence de la contre-expertise. Le Conseil estime qu'une contre-expertise puisse porter sur les « opinions expertes » mises de

l'avant, non seulement par le promoteur, mais aussi par l'ensemble des parties prenantes, y compris les adversaires du projet. En particulier, les participants à la seconde phase des audiences devraient avoir le droit de questionner les groupes qui présentent des mémoires contenant des assertions qu'ils qualifient eux-mêmes de fondées scientifiquement.

Pour bonifier le cadre réglementaire - Le Conseil du patronat appuie l'idée d'un regroupement des obligations auxquelles les promoteurs sont assujettis dans un texte cohérent. Cet instrument serait accompagné d'un plan (*roadmap*) permettant aux promoteurs de mieux comprendre les prérequis entre les différentes étapes du processus. Mais, surtout, le Conseil souhaite que le système réglementaire qui émergera du présent exercice soit lui-même mesuré en fonction de quelques indicateurs de performance afin d'alléger le fardeau de la conformité pour les promoteurs.

Pour progresser - La meilleure façon d'informer concrètement le public sur les répercussions de l'exploitation de gaz de schiste serait d'autoriser quelques projets démonstrateurs d'extraction de gaz naturel dans un contexte bien contrôlé, en partenariat entre l'industrie et le gouvernement. En parallèle avec de tels projets démonstrateurs, la modernisation du cadre réglementaire et la finalisation des études scientifiques placeraient le Québec en bonne position pour saisir l'occasion que représenterait une nouvelle hausse du prix du gaz. *A contrario*, en l'absence de tels projets démonstrateurs, qui peuvent être vus comme une forme de recherche-action, nous ne voyons pas la pertinence de continuer à dépenser pour étudier le phénomène.