

# ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE SUR LE GAZ DE SCHISTE

## Étude S4-2

### Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale

Soumis par le

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)



Cahiers du CRGRNT, numéro 1312  
ISBN 978-2-89251-521-3 (version imprimée)  
ISBN 978-2-89251-522-0 (PDF)

Le 30 août 2013



## **Avertissement**

La présentation des faits et les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et n'engagent aucunement le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste ni le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.



## Équipe de recherche

L'équipe de recherche est composée de Mario Gauthier (responsable de l'étude), Guy Chiasson et Martin Robitaille. Tous trois sont professeurs-chercheurs au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais et membres du Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT). L'équipe est également composée de Chantale Doucet, professionnelle de recherche, de Caroline Desrochers, Vincent Roy, Aurélie Boyer et Lynda Gagnon, assistants de recherche. Lynda Gagnon a également réalisé la révision linguistique.

### **Mario Gauthier**

Professeur titulaire  
Département des sciences sociales  
Université du Québec en Outaouais  
283, boulevard Alexandre-Taché, bureau C3337  
C.P. 1250, succursale Hull  
Gatineau (Québec) Canada J8X 3X7  
Téléphone: 819 595-3900, poste 2320  
[mario.gauthier@uqo.ca](mailto:mario.gauthier@uqo.ca)

Pour citer ce document :

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT)(2013). *Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale*, Étude S4-2 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 96 pages.



## Synthèse de l'étude

En réponse à la recommandation principale formulée par le BAPE dans son rapport d'enquête et d'audience publique sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste, le gouvernement du Québec a lancé en mars 2011 une évaluation environnementale stratégique. Dans le cadre de cette démarche, une série d'études a été commandée pour comprendre et documenter les répercussions d'un éventuel développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec en vue d'éclairer le processus de prise de décision.

**La présente étude, qui s'inscrit dans le cadre de cette évaluation environnementale stratégique, poursuit deux principaux objectifs :**

- 1) Établir un inventaire des principaux dispositifs d'information, de consultation et de concertation à l'échelle locale et régionale;
- 2) Élaborer des scénarios pour identifier des pistes d'action afin d'optimiser l'efficacité des dispositifs participatifs dans l'accompagnement du développement de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

D'entrée de jeu, l'analyse de la littérature démontre l'utilité d'intégrer des mécanismes de participation pour accompagner le développement de l'industrie du gaz de schiste : une meilleure compréhension des activités liées au gaz de schiste, une amélioration des projets avec l'intégration des savoirs des populations locales qui ont une connaissance fine de leur milieu, l'augmentation de la confiance du public, la prévention des conflits et l'instauration d'une crédibilité dans le processus et les décisions font partie des bénéfices anticipés. La participation du public est également l'une des conditions de réussite identifiées dans les concepts de gouvernance territoriale, de développement durable et d'acceptabilité sociale.

### **Conditions de réussite et défis**

La pertinence de la participation a mené à l'instauration d'un grand nombre de mécanismes participatifs qui sont au cœur du renouvellement de diverses pratiques d'aménagement et de développement à l'échelle locale et régionale au Québec. En témoigne l'inventaire des principaux dispositifs d'information, de consultation et de concertation à l'échelle locale réalisé dans le cadre de cette étude. Cette diversité est certes une force du modèle québécois qui permet d'impliquer les citoyens ainsi que divers acteurs afin de prendre en compte leurs intérêts dans le processus décisionnel.

Toutefois, les mécanismes participatifs actuellement en place se heurtent à un certain nombre de difficultés : chevauchements et incohérences entre les mécanismes, hyperconcertation, rôle davantage axé sur la transmission de l'information au détriment d'un débat constructif, faible légitimité et ressources financières limitées. Diverses conditions doivent donc être respectées

pour optimiser les retombées potentielles de la participation. Cette étude retient huit conditions principales en lien avec le développement des activités liées au gaz de schiste :

1. Mettre en place un dispositif participatif au début du processus décisionnel, avant le démarrage des travaux d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, afin d'adapter le choix des lieux et les contenus du projet aux préoccupations du public.
2. Mettre en place un mécanisme de concertation ou de suivi pendant la phase d'exploitation des gaz de schiste pour assurer une diffusion de l'information.
3. S'assurer que l'information soit accessible, utile, fiable et compréhensible pour les participants.
4. Identifier clairement les objectifs des dispositifs participatifs.
5. Intégrer les préoccupations et savoirs des citoyens et des acteurs dans la prise de décision finale.
6. Intégrer une grande diversité d'acteurs pour éviter la prépondérance de certains groupes dans la discussion.
7. S'assurer de l'équité et du respect des opinions de tous les participants.
8. Soutenir la mise en place de dispositifs participatifs par des ressources humaines et financières suffisantes.

### **Trois scénarios participatifs**

Ces conditions servent de balises pour élaborer et analyser la pertinence de trois scénarios de participation publique basés sur la notion de type-idéal. Alors que le scénario du statu quo exige de décrire les mécanismes de participation en place dans le modèle actuel, les deux autres scénarios mobilisent différents mécanismes qui stimulent la réflexion sur les alternatives à adopter.

### **Scénario du statu quo**

L'absence de dispositif participatif au début du processus décisionnel est l'une des principales limites de ce modèle qui vient discréditer l'utilité et la légitimité de l'ensemble du processus et instaure un climat de méfiance. Sur le terrain, les enjeux liés à l'absence de mécanismes participatifs se sont clairement révélés avec l'amorçage des activités liées au développement de la filière du gaz de schiste et ont rapidement fait place à une mobilisation massive en vue notamment d'accroître le pouvoir d'influence de la population et d'équilibrer le rapport de force. À cet égard, les séances d'information qui ont été mises en place par les compagnies dans le passé pour présenter leur projet aux citoyens et acteurs se sont révélées insuffisantes. Depuis 2011, une consultation publique est toutefois obligatoire avant qu'une entreprise amorçe l'exploration de gisements sur le territoire. Cette procédure demeure somme toute très limitée,



car elle arrive trop tardivement : le lieu et les composantes sont déjà déterminés d'avance, les préoccupations et savoirs des citoyens et des acteurs locaux ne peuvent être intégrés adéquatement dans la prise de décision. En outre, les participants ne sont pas sur le même pied d'égalité que l'entreprise puisque cette dernière dirige le mécanisme de participation. La consultation pose également des questionnements en ce qui a trait à l'accès à des experts neutres pour assurer la crédibilité de l'exercice. À cet égard, la consultation ressemble davantage à un mécanisme unidirectionnel axé principalement sur la transmission d'informations et ne permet pas un réel débat. Bref, dans ce scénario, les citoyens et autres acteurs sont écartés du processus décisionnel sur les projets de gaz de schiste implantés dans leur milieu.

### **Scénario avec plan de zonage établi à l'échelle de la province**

Le deuxième scénario implique une étape supplémentaire axée sur la planification pour identifier les territoires adaptés à l'implantation de l'industrie du gaz de schiste et ce, avant l'arrivée des entreprises. Cette étape suppose l'instauration d'un mécanisme de consultation par le gouvernement en vue de consulter les représentants du milieu municipal pour mieux identifier les territoires compatibles avec les activités de développement du gaz de schiste. Il s'agit certes d'une avancée par rapport au modèle précédent puisque des mécanismes de consultation sont mobilisés dès le début de la démarche. Mais des défis persistent. La représentativité des acteurs est limitée, à cette étape, aux instances municipales. L'implication de la population, non seulement pour délimiter les territoires compatibles avec l'industrie du gaz de schiste mais également pour alimenter un débat sur la pertinence du développement de cette industrie, manque à l'appel. Toutefois, lorsqu'une entreprise manifeste l'intention d'explorer les gisements de gaz de schiste, une consultation publique s'amorce sous la présidence de la MRC. Il s'agit donc d'un mécanisme de consultation similaire à celui du modèle porcin actuellement en place et qui pose les mêmes défis, soit celui d'un pouvoir décisionnel restreint des participants et du milieu municipal. Ce type de consultation risque d'entretenir la méfiance des gens face à cette industrie tout en confinant le milieu municipal à un rôle d'exécutant. Finalement, la création par la MRC d'un comité multisectoriel de liaison composé d'acteurs d'horizons différents impliqués sur le territoire est un atout de ce scénario.

### **Scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale**

Ce troisième scénario répond davantage aux différentes conditions requises pour mettre en place une participation publique adéquate. Il intègre la participation de différents acteurs et de la population dès le début du projet dans l'objectif de planifier le développement de l'industrie en cohérence avec les composantes du territoire. Cette participation s'exerce par la création de comités consultatifs ou d'autres mécanismes regroupant différents intervenants sur le territoire et qui ont le mandat d'émettre des avis aux MRC quant aux territoires d'intérêt pour accueillir les activités liées au gaz de schiste. La population est également invitée à participer à l'exercice lors d'une assemblée publique pour la modification du zonage. Dans ce processus, le pouvoir d'influence des différents acteurs et de la population est réel puisque ces derniers pourraient, à l'issue de la démarche, rejeter l'industrie du gaz de schiste comme secteur de développement sur le territoire. Toutefois, ce scénario comporte également d'importants défis. Le milieu

municipal ne possède pas toutes les connaissances ni l'expertise requises pour encadrer l'industrie du gaz de schiste. La sous-utilisation de certains outils de planification, d'évaluation et de suivi des actions est un autre enjeu à ne pas négliger. Or, l'encadrement de cette industrie est un exercice complexe, d'autant plus que les municipalités et MRC disposent de ressources humaines et financières restreintes et inégales d'un milieu à l'autre.

Parmi les autres mécanismes de participation mobilisés dans ce scénario, l'audience publique réalisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement lorsqu'il y a requête du public est un atout indéniable. Contrairement au scénario 1 (statu quo), où la consultation publique est menée par le promoteur, et le scénario 2, qui implique plutôt un mécanisme de consultation chapeauté par la MRC, l'implication du BAPE introduit une neutralité et une crédibilité ainsi que des ressources, notamment de l'expertise, pour répondre aux différentes préoccupations et évaluer les impacts du projet. Ajoutons finalement comme dernier atout la mise en place d'un comité de suivi multisectoriel qui assure une surveillance du projet.

### **Recommandations pour éclairer la mise en œuvre de la participation publique**

L'expérience des dernières années a démontré que la population québécoise et les divers groupes qui la représentent se sentent particulièrement interpellés par la nature et l'ampleur de l'enjeu des gaz de schiste. Or, l'analyse des scénarios participatifs permet de conclure que le modèle actuel fait face à d'énormes défis alors que les deux autres scénarios proposés comportent certes plusieurs avancées, avec l'ajout de mécanismes participatifs à différentes étapes, mais présentent aussi quelques défis qui doivent être relevés. C'est dans ce contexte que sont formulées quelques recommandations visant à guider le processus de participation publique. Ces recommandations sont formulées sous la forme de quatre objectifs adaptés à des mécanismes participatifs qui se différencient par leur public cible, l'organisation responsable de leur mise en œuvre et leur moment d'apparition dans le processus de développement de l'industrie.

#### **1. Consultation publique à l'échelle nationale sur la pertinence et les conditions d'exploitation de l'industrie du gaz de schiste**

L'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste actuellement en cours ainsi que la consultation élargie menée par le BAPE qui suivra permettront de mieux mesurer les risques réels entourant l'exploitation du gaz de schiste tout en jetant un éclairage sur la pertinence de développer l'industrie du gaz de schiste et dans quelles conditions. Cette question requiert d'être débattue sur la place publique. Si, à l'issue de cette consultation publique, le développement de l'industrie du gaz de schiste est justifié, les préoccupations des populations ainsi que les études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique permettront de définir les bases pour asseoir une Loi sur les hydrocarbures arrimée à des règlements stricts pour encadrer le développement de cette industrie. Dans ce contexte, la consultation publique constitue une première étape pour accroître la crédibilité et la légitimité de l'ensemble du processus.

## **2. Planifier le développement de l'industrie du gaz de schiste sur le territoire**

Il est généralement reconnu que l'échelle locale encourage une plus grande implication de la population que l'échelle provinciale. La contribution des instances municipales à l'établissement d'un plan de zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste permettrait de mobiliser des dispositifs participatifs bien connus dans ces milieux : création d'un comité consultatif sur les gaz de schiste pour orienter les décisions; consultation publique lorsque le zonage est modifié pour intégrer les activités liées au gaz de schiste aux nouveaux usages possibles sur le territoire. La consultation des populations concernées par les enjeux permet d'intégrer leurs préoccupations dans la délimitation des territoires qui pourraient accueillir des projets liés à l'exploitation des gaz de schiste tout en définissant certaines conditions à respecter.

## **3. Évaluer les projets des promoteurs sous l'angle socioéconomique et environnemental**

Un processus d'évaluation des impacts environnementaux en vertu du chapitre Q-2 de la Loi sur la qualité de l'environnement pour les projets de développement du gaz de schiste est également une option recommandée. Dans cette démarche, le BAPE pourrait tenir des audiences publiques pour permettre aux citoyens et divers acteurs d'obtenir de l'information sur le projet et d'émettre leur point de vue afin d'éclairer la décision d'autoriser ou non le projet et à quelles conditions. Le BAPE est également un organisme indépendant, neutre et transparent qui fait appel à des experts pour répondre aux interrogations que suscite le projet. Il s'agit certes d'un critère important pour assurer une certaine légitimité au processus. Pour encadrer et faciliter les évaluations environnementales des projets individuels, un mandat d'évaluation environnementale régionale pourrait aussi être confié au BAPE afin d'évaluer dans un premier temps des scénarios d'exploration du gaz de schiste puis, dans un deuxième temps, des scénarios d'exploitation, le tout à l'échelle de régions administratives ou géologiques.

## **4. Assurer une communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet (exploration, exploitation, fermeture)**

Un comité de liaison ou encore de suivi est recommandé afin d'instaurer un processus de communication continue entre le promoteur et les divers acteurs. La disponibilité de l'information entourant les activités de développement du gaz de schiste est essentielle pour que les représentants qui siègent sur le comité puissent assumer pleinement leur mandat. Les comités seraient représentés à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), une table de concertation et de planification à l'échelle régionale dans le domaine des ressources naturelles.

## **Des recommandations qui répondent aux huit conditions d'une participation publique efficace?**

Ces recommandations répondent d'emblée à trois des huit conditions identifiées dans le rapport pour évaluer l'efficacité de la participation : 1) elles instaurent un dispositif participatif au début du processus décisionnel avant les travaux d'exploration du gaz de schiste afin d'adapter les contours du projet aux préoccupations du public; 2) un mécanisme de communication entre les acteurs est créé lors de la mise en œuvre du projet; 3) les dispositifs participatifs sont variés et complémentaires, ce qui permet de rejoindre une plus grande diversité d'acteurs.

Les cinq autres conditions, qui devront faire l'objet d'une attention particulière, concernent davantage la forme que cette participation devrait adopter. Il faudra d'abord préciser les objectifs poursuivis par les dispositifs tout en s'assurant que les préoccupations des populations et acteurs seront entendus dans un climat d'équité et de respect. Cette démarche implique également de mettre en place des mécanismes transparents et de déterminer dès le début comment les savoirs seront pris en compte dans le processus décisionnel. D'ailleurs l'accès et la transparence de l'information est une condition importante soulevée maintes fois par la population et une diversité d'acteurs. La mise en place de ces conditions exige une réelle volonté politique et un engagement à partager les processus décisionnels sur l'avenir de l'industrie du gaz de schiste au Québec. Finalement, la mise en place de ces dispositifs participatifs s'inscrit dans la durée et des ressources financières adéquates sont nécessaires pour assurer leur efficacité et pérennité.

# Table des matières

<b>ÉQUIPE DE RECHERCHE.....</b>	<b>III</b>
<b>SYNTHESE DE L'ETUDE .....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES SIGLES .....</b>	<b>XVII</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
Contextualisation du mandat dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE.....	1
Contextualisation du mandat dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste.....	3
Les livrables définis dans le devis .....	3
Présentation du rapport et démarche méthodologique.....	4
<b>CHAPITRE I : DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : DEFINITION ET PERTINENCE.....</b>	<b>5</b>
1.1 Définition .....	5
1.2 Pertinence.....	6
1.3 Liens étroits entre participation publique, gouvernance et acceptabilité sociale.....	8
<b>CHAPITRE II : PRINCIPAUX DISPOSITIFS PARTICIPATIFS A L'ECHELLE LOCALE ET REGIONALE AU QUEBEC.....</b>	<b>11</b>
2.1 Dispositifs d'information .....	12
2.1.1 Publicité .....	12
2.1.2 Séance d'information.....	13
2.1.2.1 Période de questions des séances publiques du conseil municipal .....	13
2.2 Dispositifs de consultation .....	14
2.2.1 Rencontre de travail.....	14
2.2.2 Comité consultatif.....	14
2.2.2.1 Comité consultatif d'urbanisme (CCU).....	15
2.2.2.2 Le comité consultatif minier de la municipalité de Rouyn-Noranda.....	16

2.2.2.3	Comité consultatif agricole (CCA).....	16
2.2.3	Assemblée publique de consultation.....	16
2.2.3.1	Assemblée publique de consultation en vue de la modification de documents d'urbanisme .....	17
2.2.3.2	Référendum décisionnel en urbanisme .....	18
2.2.3.3	La révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) .....	18
2.2.3.4	Assemblée publique pour l'implantation d'une mégaporcherie .....	20
2.2.4	Audiences publiques .....	22
2.2.4.1	Audiences publiques du BAPE .....	22
<b>2.3</b>	<b>Dispositifs axés sur l'implication et la concertation .....</b>	<b>26</b>
2.3.1	Jury citoyen .....	27
2.3.2	Charrette .....	28
2.3.3	Concertation citoyenne en urbanisme (community planning) .....	28
2.3.4	Comités et tables de concertation .....	29
2.3.4.1	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) .....	30
2.3.4.2	Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) .....	33
2.3.4.3	Les organismes de bassins versants (OBV).....	34
2.3.4.4	Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent .....	37
2.3.5	Comité de suivi environnemental .....	39
2.3.6	Partenariat .....	40
	<b>En guise de conclusion : forces et limites des dispositifs participatifs .....</b>	<b>42</b>

### **CHAPITRE III : CONDITIONS DE REUSSITE ET DEFIS DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE..... 47**

<b>3.1</b>	<b>Participation dès le début de la démarche ou du projet .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2</b>	<b>Communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet .....</b>	<b>48</b>
<b>3.3</b>	<b>Accès et transparence de l'information .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4</b>	<b>Clarté du processus et des objectifs de la participation .....</b>	<b>48</b>
<b>3.5</b>	<b>Volonté et pouvoir d'influence réel sur le processus décisionnel .....</b>	<b>49</b>
<b>3.6</b>	<b>Diversité et représentativité des acteurs .....</b>	<b>49</b>
<b>3.7</b>	<b>Équité, respect et coopération .....</b>	<b>50</b>
<b>3.8</b>	<b>Ressources humaines et financières adéquates.....</b>	<b>50</b>

### **CHAPITRE IV: SCÉNARIOS DE PARTICIPATION PUBLIQUE ..... 52**

<b>4.1</b>	<b>Scénario 1 : statu quo</b> .....	<b>55</b>
4.1.1	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements .....	55
4.1.2	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements .....	55
4.1.3	Phase 3 – exploration/fracturation .....	58
4.1.4	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site .....	58
4.1.5	Forces et faiblesses du scénario du statu quo .....	59
<b>4.2</b>	<b>Le scénario avec plan de zonage établi à l’échelle de la province</b> .....	<b>62</b>
4.2.1	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste .....	63
4.2.2	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements .....	63
4.2.3	Phase 3 – exploration/fracturation .....	64
4.2.4	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site .....	64
4.2.5	Enjeux (forces et faiblesses) du scénario participatif avec plan de zonage à l’échelle de la province .....	65
<b>4.3</b>	<b>Le scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale</b> .....	<b>66</b>
4.3.1	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements .....	67
4.3.2	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements .....	68
4.3.3	Phase 3 – exploration/fracturation .....	69
4.3.4	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site .....	69
4.3.5	Forces et faiblesses du scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale .....	70

## **CHAPITRE V : RECOMMANDATIONS POUR ÉCLAIRER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE..... 72**

<b>5.1</b>	<b>Des mécanismes de participation pour répondre à quatre principaux objectifs</b> .....	<b>72</b>
5.1.1	Consultation publique à l’échelle nationale sur la pertinence et les conditions d’exploitation de l’industrie du gaz de schiste .....	73
5.1.2	Planifier le développement de l’industrie du gaz de schiste sur le territoire .....	74
5.1.3	Évaluer les projets des promoteurs sous l’angle socioéconomique et environnemental .....	75
5.1.4	Assurer une communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet (exploration, exploitation, fermeture) .....	79
<b>5.2</b>	<b>Des recommandations qui répondent aux conditions d’une participation publique efficace? ...</b>	<b>79</b>

## **BIBLIOGRAPHIE ..... 82**

## **ANNEXE 1 : CONTINUUM DE PARTICIPATION DU PUBLIC DE SANTE CANADA 94**





## Liste des encarts et tableaux

### Encarts

Encart 1 :	Synthèse sur les apports d'une participation efficace et significative du public.....	8
Encart 2 :	Participation publique et conflits.....	9
Encart 3 :	Quatre types de dispositifs participatifs.....	11
Encart 4 :	Les étapes de l'évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets en vertu du chapitre Q-2 de la Loi sur la qualité de l'environnement, section IV.1.....	24
Encart 5 :	Liste des OBV dans les trois régions qui recèlent des gaz de schiste.....	35
Encart 6 :	La gestion intégrée de l'environnement.....	38
Encart 7 :	Des exemples d'APC.....	42
Encart 8 :	Définition de « type-idéal ».....	52
Encart 9 :	Processus de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste : quatre principales phases.....	54
Encart 10 :	L'évaluation environnementale régionale.....	78

### Tableaux

Tableau 1 :	Comparaison du coût direct moyen des mandats d'audience de l'exercice financier.....	25
Tableau 2 :	Coût direct moyen de cinq mandats « génériques » confiés à ce jour au BAPE par le ministre responsable de l'Environnement.....	26
Tableau 3 :	Synthèse des différents dispositifs participatifs.....	43
Tableau 4 :	Synthèse des conditions de réussite et défis de la participation publique dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste.....	51
Tableau 5 :	Synthèse des principales caractéristiques et éléments distinctifs des trois scénarios.....	53



## Liste des sigles

APC :	Acte public conventionnel
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CCA :	Comité consultatif agricole
CCU :	Comité consultatif d'urbanisme
CÉES :	Comité de l'évaluation environnementale stratégique
CLD :	Centre local de développement
CPTAQ :	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CRGRNT :	Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires
CRRNT :	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire
CVE :	Composante valorisée de l'écosystème
ÉER :	Évaluation environnementale régionale
ÉES :	Évaluation environnementale stratégique
FEMECA :	Fonds d'exploration minière Estrie/Chaudière-Appalaches
LAU :	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LPTAA :	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
LQE :	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMROT :	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEFP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OBV :	Organisme de bassin versant
OCPM :	Office de consultation publique de Montréal
PAFIO :	Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel
PAFIT :	Plan d'aménagement forestier intégré tactique
PALÉE :	Plan d'action local pour l'économie et l'emploi
PARE :	Plan d'action et de réhabilitation écologique
PÉEIE :	Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement
PMVI :	Programme de mise en valeur intégrée
PNE :	Politique nationale de l'eau
PRDIRT :	Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire
RCI :	Règlement de contrôle intérimaire
ROBVQ :	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec
TLGIRT :	Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire
UA :	Unité d'aménagement forestier
UPA :	Union des producteurs agricoles
ZIP :	Zone d'intervention prioritaire



## Introduction

### Contextualisation du mandat dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE

Pour contextualiser le mandat de l'étude S4-2, rappelons quelques éléments d'analyse provenant du rapport d'enquête et d'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

L'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de la concertation est maintes fois évoquée dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE. Le chapitre 13 du rapport d'enquête consacré aux orientations pour une cohabitation harmonieuse et une acceptabilité sociale s'appuie d'ailleurs sur l'importance d'une démarche de participation et de concertation, et ce, dès les premières phases d'exploration des gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 229-230). Dans cette démarche, deux conditions sont identifiées : la transparence de l'information et la prise en compte des préoccupations des collectivités locales. L'information et la participation sont donc vues comme une condition propice à l'acceptabilité sociale<sup>1</sup> et à une cohabitation harmonieuse.

Or, le rapport d'enquête relève des lacunes importantes sur le plan de la transparence et de l'accès à l'information (risques environnementaux, utilisation des infrastructures de développement, planification, etc.) et ce, autant pour la phase d'exploration des gaz de schiste que pour la phase d'exploitation. Pour y remédier, il recommande la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, évaluation qui est en préparation comme en témoigne le mandat de cette étude. En complément, le rapport propose également la mise en place de trois structures spécifiques :

1. La création d'un comité de concertation chargé de superviser les activités de l'industrie du gaz de schiste sur le territoire. La Commission chargée de réaliser le rapport d'enquête estime qu'il faut évaluer la possibilité de confier ce mandat de concertation à la Commission régionale des ressources naturelles et du territoire,

---

<sup>1</sup> Selon le BAPE, « l'acceptabilité sociale concerne l'établissement par les entreprises d'une relation de bon voisinage avec les communautés d'accueil et soulève la question de la participation des collectivités au processus de planification et de prise de décision » (BAPE, 2011, p. 222). Le rapport identifie quatre facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale, soit ceux liés à la filière énergétique, aux caractéristiques particulières du projet et aux impacts, au processus décisionnel et au milieu social d'accueil (BAPE, 2011, p. 227).

instituée au sein de la Conférence régionale des élus de chaque région concernée (BAPE, 2011, p. 235). Dans le même ordre d'idées, la Commission suggère également la réalisation d'un plan de zonage de développement de cette industrie qui localiserait les lieux compatibles avec les projets potentiels d'exploitation du gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 235).

2. La Commission insiste également sur la tenue obligatoire de consultations en amont des projets gaziers lorsqu'une entreprise prévoit réaliser des activités d'exploration ou d'exploitation (BAPE, 2011, p. 235). Elle suggère ainsi que le projet de l'entreprise soit soumis à un « comité régional de concertation » qui aurait pour rôle d'évaluer le projet et de fournir un avis au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Dans un souci de transparence, explique la Commission, cette étape implique que l'entreprise soumette les détails de l'ensemble de son projet.
3. Finalement, la Commission identifie les municipalités comme un acteur clé dans l'encadrement et le développement de l'industrie du gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 236-237). Leur participation est jugée essentielle pour une cohabitation harmonieuse sur le territoire dans plusieurs chapitres du rapport. À cet égard, mentionnons que la concertation est un mécanisme à mobiliser pour élaborer un plan d'urgence (BAPE, 2011, p. 164); pour privilégier une approche intégrée de la gestion du risque (BAPE, 2011, p. 164); pour identifier des mesures d'atténuation sur les paysages valorisés par la collectivité et les sites patrimoniaux (p. 177); et pour identifier des mesures de sécurité routière et d'atténuation des impacts du camionnage (BAPE, 2011, p. 186).

Ces recommandations, souligne la Commission, s'inscrivent en cohérence avec d'autres politiques, comme la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* qui valorise la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent, ainsi que la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015* qui accorde une place importante aux communautés locales et régionales dans le développement énergétique du Québec (BAPE, 2011, p. 232).

En somme, la mise en place de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation aux échelles locales et régionales est un enjeu central du développement des gaz de schiste au Québec tant pour les acteurs qui ont participé aux audiences publiques que pour la Commission d'enquête chargée d'examiner le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec. Toutefois, la forme, le rôle et les modalités de ces mécanismes de participation nécessitent une analyse détaillée et l'identification de pistes qui éclaireront les priorités d'action à mettre en place pour optimiser leur efficacité.

## **Contextualisation du mandat dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste**

À la lumière des conclusions du rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE, le Comité de l'ÉES estime que la mise en place de mécanismes d'information et de consultation pour débattre du plan d'aménagement global du territoire et des projets particuliers des entreprises est essentielle pour une meilleure acceptabilité sociale.

Ainsi, les connaissances à acquérir identifiées dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale résument le mandat comme suit :

**« Élaboration de scénarios de processus de participation publique et des instances correspondantes à l'échelle locale et, au chapitre des projets, description du cheminement pour chacun des projets, la durée du processus et les coûts associés » (CÉES, 2012, p. 51).**

Mentionnons également que la participation publique a été identifiée comme un enjeu qui soulève « énormément d'intérêt et de préoccupation chez les citoyens et les groupes » lors de l'exercice de consultation publique qui a permis de bonifier la version provisoire du plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique (Institut du Nouveau Monde, 2012a, p. 7).

### **Les livrables définis dans le devis**

Ces questions relatives à l'information, à la participation du public et à la concertation des acteurs à l'échelle locale impliquent de mener une réflexion générale sur l'« ingénierie de la participation publique » (codification des procédures, diffusion des savoir-faire, établissement de normes particulières, standardisation des dispositifs, etc.).

Pour la réalisation du mandat, deux livrables ont été définis dans le devis :

- Inventaire des principaux dispositifs d'information, de participation du public et de concertation à l'échelle locale permettant de débattre à la fois du plan d'aménagement global du territoire et des projets particuliers des entreprises;
- Élaboration de scénarios de processus de participation publique en lien avec les scénarios de gouvernance territoriale.

## Présentation du rapport et démarche méthodologique

L'étude s'amorce avec la présentation de la définition, des composantes et des avantages de la participation publique en s'appuyant sur une revue de littérature scientifique. Puis, nous dressons un inventaire des principaux dispositifs d'information, de participation du public et de concertation à l'échelle locale et régionale qui permettent de débattre à la fois du plan d'aménagement global du territoire et des projets particuliers des entreprises. Les conditions de réussite et les principaux défis à relever dans la mise en place de dispositifs participatifs sont par la suite identifiés. Ces conditions serviront de balises pour la partie suivante qui analyse le potentiel de trois scénarios de participation publique qui pourraient s'appliquer dans le cadre de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Ces scénarios s'appuient sur l'étude S1-2 dont le mandat porte sur l'élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale des gaz de schiste (CRGRNT, 2013b). Les modalités de mise en œuvre du volet participation de ces scénarios sont décrites et analysées en dégagant leurs forces et faiblesses. Enfin, l'analyse de ces scénarios de participation permet de formuler certaines recommandations sur la pertinence des modes de participation pour guider ce processus dans le futur.

La démarche méthodologique adoptée pour la réalisation de cette étude repose essentiellement sur une revue de la littérature scientifique pertinente sur les composantes, conditions de réussite et défis propres aux différents dispositifs participatifs. Un intérêt particulier a été porté aux dispositifs participatifs actuellement en place aux échelles locales et régionales au Québec avec une étude documentaire (lois et règlements, documents de planification, documents d'orientations gouvernementales, etc.). Les sites Internet des organismes voués à la participation publique au Québec (BAPE, OCPM, etc.) ont également été consultés pour mieux cerner leurs objectifs et composantes. Finalement, le contenu de l'étude est également articulé avec les résultats des études complémentaires qui ont été mandatées par le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. Mentionnons notamment l'étude sur l'élaboration des scénarios de gouvernance territoriale (S1-4) étroitement liée à la présente étude, ainsi que celle sur la participation de l'instance municipale (S1-2).



# Chapitre I : Dispositifs participatifs : définition et pertinence

## 1.1 Définition

D'entrée de jeu, la participation publique peut être définie comme « l'ensemble des processus et activités permettant à [un] organisme [...] d'intégrer les préoccupations, les besoins et les valeurs des citoyens dans sa prise de décision » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 4)<sup>2</sup>. Du point de vue des participants, la participation publique est le processus qui leur permet de prendre part aux décisions qui les affectent (Rich, 1995, p. 659). Du point de vue des initiateurs du projet, la participation du public est généralement considérée comme un outil privilégié pour améliorer le projet et obtenir l'adhésion de la population.

Au cours des dernières années, les mécanismes d'information, de participation du public et de concertation se sont multipliés à l'échelle locale pour intégrer les préoccupations des populations locales et régionales ainsi que les différents acteurs privés, publics et associatifs (Bherer, 2011). Ils sont aujourd'hui au cœur du renouvellement des pratiques d'aménagement et d'urbanisme (Gauthier *et al.*, 2008, p. 329-330) et gagnent également en popularité dans les milieux privés pour l'amélioration des pratiques et stratégies industrielles (Gagnon *et al.*, 2000, p. 7).

La complexité croissante de la société dans laquelle nous vivons, la crise des formes traditionnelles de représentation politique ainsi que la « montée de la conflictualité » (Gauthier et Simard, 2011a, p. 192) font de la participation une sorte d'« impératif de l'action publique » (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 52; Blondiaux, 2008; Blondiaux et Sintomer, 2002, p. 19). Au-delà des mécanismes d'information, la demande des citoyens et de la société civile est forte pour contribuer aux décisions qui les affectent et participer à la prise de décision concernant différentes problématiques environnementales, sociales ou encore liées à l'occupation du territoire et l'utilisation des ressources (Batellier et Sauvé, 2011, p. 49). Aujourd'hui le dialogue et la communication entre les acteurs sont ainsi considérés comme une approche incontournable. « Cette approche, qui s'appuie sur la philosophie de l'agir communicationnel (Habermas, 1987), conçoit la planification comme un processus interactif et politique dans lequel le rôle des planificateurs consiste, entre autres, à informer les acteurs des enjeux et à structurer les débats dans l'objectif d'atteindre un accord » (Gauthier *et al.*, 2008, p. 329-330).

L'exclusion des citoyens et de la société civile du débat peut mener à des mobilisations importantes comme en témoigne la puissance des mouvements d'opposition au gaz de schiste observés récemment au Québec (Bherer *et al.*, 2013; Batellier et Sauvé, 2011).

---

<sup>2</sup> Les différents dispositifs participatifs (information, consultation, implication et concertation) sont présentés dans la prochaine partie.

Ce mouvement s'appuie sur « une certaine maturité dans la prise de parole et l'action collective » (Batellier et Sauvé, 2011, p. 51). Selon Barbier et Larrue (2011, p. 84), « la participation bouscule et transforme les rôles, postures et relations des protagonistes habituels de la décision environnementale; dans le même temps, elle favorise l'entrée de nouveaux joueurs, en l'occurrence les "personnes ordinaires" ». Le citoyen passe ainsi d'un rôle passif à un rôle plus actif dans sa société, l'évolution de ce rôle correspondant au passage d'une démocratie représentative traditionnelle vers une démocratie plus inclusive ou participative.

## 1.2 Pertinence

Plusieurs raisons justifient le recours à des dispositifs participatifs dans les projets environnementaux et d'aménagement, comme en témoignent les études qui se sont attardées à la question. Nous résumons les principaux avantages dans la partie qui suit en nous appuyant sur un rapport de recherche réalisé pour le compte du MAMROT par Gauthier et Gagnon (2013) qui propose une synthèse sur les différentes formes de participation publique et bonnes pratiques dans le domaine réalisée à partir d'une abondante revue de littérature sur le sujet.

D'abord, la mise en place de dispositifs participatifs permet de sonder l'opinion, les préoccupations et les intérêts des participants. Or, ce savoir est souvent sous-estimé par les entreprises et les autorités publiques (Batellier et Sauvé, 2011, p. 57). L'apport des participants permet aux planificateurs de prendre des décisions mieux adaptées à la communauté locale (André *et al.*, 2006). Elle permet la mobilisation de plusieurs points de vue et connaissances pour identifier certains problèmes ou solutions nouvelles qui n'auraient pas été possibles sans une telle démarche (Fortin, 2009, p. 8). En effet, contrairement au savoir technique ou professionnel, les citoyens peuvent détenir une connaissance vernaculaire (Gagnon *et al.*, 2000, p. 117), c'est-à-dire une connaissance très spécialisée de leur environnement, qu'ils acquièrent en y vivant au quotidien, ce qui leur permet d'entrevoir les conséquences possibles des projets, en particulier les impacts humains et sociaux. Forest *et al.* (2004, p. 78) comparent les citoyens à des « consultants en valeurs », leur apport permettant de faire en sorte que les décisions prises soient en accord avec ces valeurs. En plus de bonifier et d'adapter le projet, la démarche participative peut permettre d'éviter « de s'engager dans une voie inappropriée et de dépenser beaucoup d'énergie à défendre des projets qui ne répondent pas aux besoins et aux attentes de la population » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 7).

Autre intérêt pour l'ensemble des participants et des promoteurs : participer au processus décisionnel facilite la compréhension mutuelle et peut faire en sorte que les participants s'approprient et, éventuellement, se rallient à un projet (Botes et van Rensburg, 2000, p. 51). En fait, même si en fin de compte certains s'opposent au contenu d'une décision, ils pourraient tout de même l'accepter si le processus de

décision leur paraît juste et légitime (Cuppen, 2012, p. 64). À cet égard, le processus décisionnel est généralement considéré comme étant plus démocratique : « La participation des principaux intéressés à l'élaboration des décisions au moyen de la mise en discussion des grands projets apparaît comme une condition à la légitimité des décisions et à l'efficacité de leur mise en œuvre » (Gauthier et Simard, 2011a, p. 194).

La participation est donc étroitement liée à l'acceptabilité et à la cohésion sociales (Aubin et Forget, 2001, p. 171; Cuppen, 2012, p. 63). Elle permet, dans certains cas, de prévenir et de gérer les conflits qui pourraient survenir par la suite et qui viendraient ralentir ou même contrecarrer la mise en œuvre du projet (Blondiaux, 2004, p. 13; Farinos Dasi, 2009, p. 90). Ceci étant dit, la participation n'est pas synonyme d'acceptabilité sociale pour autant comme nous le verrons dans la prochaine partie.

Finalement, plusieurs voient dans cette démarche de participation un mécanisme susceptible de construire le développement durable (Gauthier et Gagnon, 2013; Cromwell et *al.*, 2001, p. 22). En effet, la participation est souvent analysée dans les écrits comme une condition essentielle de la mise en œuvre du développement durable : « La participation publique est donc envisagée comme un instrument permettant de donner du contenu adapté au concept de développement durable, ce qui facilitera sa mise en œuvre » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 7). Cette nécessité de faire appel à la participation publique dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée du territoire apparaît dans plusieurs stratégies et orientations gouvernementales, telles que la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015* (BAPE, 2011, p. 232) et la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (MAMROT, 2011b), de même que dans la *Loi sur le développement durable* qui « reconnaît que la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et pour assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique » (MDDEP, n.d.).

En somme, « la participation publique est un outil qui permet d'augmenter la crédibilité du processus et la légitimité des décisions, et qui peut conduire à des résultats de meilleure qualité. Elle peut être utile pour accroître l'efficacité de l'action publique et renforcer la capacité d'agir des communautés locales » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 8). L'encart qui suit résume les apports généralement reconnus d'une participation efficace et significative du public.

### **Encart 1 : Synthèse sur les apports d'une participation efficace et significative du public selon la Fondation Roi Baudoin**

- permettre une gouvernance démocratique de qualité;
- renforcer les capacités de la société civile;
- élaborer et proposer des programmes de manière efficace et efficiente;
- construire la confiance du public dans les décisions prises;
- générer une meilleure compréhension des questions, préoccupations, priorités et solutions des politiques publiques;
- apporter un soutien plus important aux programmes et initiatives;
- accroître l'apprentissage mutuel grâce au partage des informations, des données et des expériences;
- s'assurer que les décisions et les politiques intègrent des connaissances et des compétences qui risqueraient d'être négligées;
- refléter un éventail plus large de préoccupations et de valeurs dans la prise de décision;
- identifier rapidement les éventuels aspects controversés d'une question et contribuer à réunir différents points de vue pour parvenir à un consensus dans le cadre d'une collaboration.

*Source : Fondation Roi Baudoin, 2006, p. 7*

### **1.3 Liens étroits entre participation publique, gouvernance et acceptabilité sociale**

Pour terminer cette partie sur la pertinence et la définition de la participation publique, il nous apparaît important de souligner l'existence de liens étroits entre celle-ci et les concepts de gouvernance et d'acceptabilité sociale<sup>3</sup>.

La participation citoyenne qui implique la mise en place de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation est une composante essentielle de la gouvernance (Blondiaux, 2004; Hamel et Jouve, 2006; Bacqué et Gauthier, 2011). D'ailleurs, plusieurs définitions de la notion de gouvernance insistent sur la démarche

---

<sup>3</sup> Pour en savoir plus sur les liens entre la gouvernance et l'acceptabilité sociale, nous référons le lecteur à l'étude S1-4 sur l'élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale des gaz de schiste (CRGRNT, 2013b).

participative au cœur du processus. La gouvernance territoriale s'inscrit, en effet, dans un contexte « de participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et processus politiques, ce qu'on qualifie d'empowerment lorsque ces acteurs se saisissent effectivement de la gouvernance territoriale et la font leur » (Arnaud et Simoulin, 2011, p. 265). On reconnaît généralement que l'échelle locale encourage une plus grande implication que l'échelle provinciale ou nationale (Bassoli, 2010, p. 489; Raymond, 2009, p. 18; Proulx *et al.*, 2005, p. 6).

La participation publique peut également être une composante importante du concept d'acceptabilité sociale puisque, selon Caron-Malenfant et Conraud (2009, cités dans Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 2), elle « est le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place, pour qu'un projet, programme ou politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain ». L'accessibilité sociale nécessite alors de dégager un consensus (favorable ou défavorable) qui implique l'adhésion de différents acteurs contribuant ainsi à une meilleure équité et légitimité dans les processus décisionnels (INM, 2013, p. 2). La légitimité est importante puisqu'un processus décisionnel jugé inéquitable par la population peut engendrer de fortes oppositions (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009, p. 40). La participation implique donc une diffusion de l'information ainsi qu'une tribune pour discuter et participer au processus décisionnel. À cet égard, souligne l'INM (2013, p. 20), « notre Conversation publique sur l'avenir minier du Québec a montré que les citoyens sont très sensibles au processus de décision, à la légitimité des personnes et des institutions qui mènent le processus et à leur neutralité, à l'identité des participants, à tout ce qui a trait à l'accès à l'information et à une expertise indépendante du promoteur ». Mentionnons toutefois que l'inclusion de mécanismes de participation dans la démarche qui mène à l'adoption d'un projet n'engendre pas automatiquement de l'acceptabilité sociale (voir encart 2). Mais la participation du public permet à tout le moins de discuter des composantes du projet et d'en arriver à certaines conclusions quant à son approbation ou désapprobation.

### **Encart 2 – Participation publique et conflits**

L'institutionnalisation grandissante de bons nombres de dispositifs participatifs est souvent justifiée par le fait qu'elle préviendrait ou atténuerait les conflits sociaux (Blondiaux, 2008). S'il est vrai que le recours à la participation publique peut contribuer à l'acceptabilité sociale de projets en accordant une légitimité au processus décisionnel, l'instrumentalisation de la participation dans le seul but de « créer » de l'acceptabilité sociale la réduit à une technique managériale de gestion des conflits susceptible de donner lieu à une faible expérience démocratique (*ibid.*; Blondiaux et Sintomer, 2002). Par ailleurs, ces mécanismes ne peuvent être considérés comme une panacée contre toute situation conflictuelle. En effet, les sources des conflits environnementaux, tel le conflit autour de l'exploitation des gaz de schiste, ne concernent pas que le processus décisionnel; les conflits peuvent aussi porter sur des enjeux

substantiels (ex : les conséquences sociales ou environnementales identifiées), des enjeux structurels (ex : justification du projet, politiques chapeautant le projet, etc.), ou encore sur des incertitudes ou des risques liés au projet (Elliot, 1998). Or, les mécanismes participatifs employés dans le cadre de projets ne sont généralement pas conçus pour répondre aux préoccupations concernant l'ensemble de ces enjeux, en particulier les enjeux structurels et les incertitudes du projet. De plus, rien n'empêche ces dispositifs de faire l'objet de contestations, qu'il s'agisse de contestations internes (débat sur les règles de la participation) ou externes (indifférence ou boycott) (Blondiaux, 2008).

D'après Simard (2008), un projet évolue dans le temps de manière plus ou moins prévisible, selon le contexte et les acteurs présents. Certaines mesures peuvent être mises en place par les promoteurs d'un projet afin d'augmenter la prévisibilité et de favoriser l'avancement du projet : décentralisation des décisions, construction de bonnes relations avec les acteurs locaux, familiarisation avec l'histoire et le contexte du milieu, mise en place des programmes, des partenariats ou des politiques compensatoires, démonstration de transparence et d'ouverture, etc. La mise en œuvre de ces mesures demande cependant des ressources qui ne sont pas toujours à la portée de tous les acteurs. De plus, peu importe les moyens employés, un projet contiendra toujours une certaine part d'imprévisibilité qui pourrait mener au déclenchement de conflits.

Or, selon Blondiaux (2008), les conflits ne doivent pas être vus comme des obstacles à la participation publique. Selon lui, il faut reconnaître le caractère irréductible de certains conflits et leur faire une place au sein des mécanismes de participation. Les dispositifs participatifs deviennent ainsi « le lieu d'une tension entre recherche de consensus et l'expression d'une critique » (*ibid.*, p. 146). Blondiaux (2008) note aussi des effets positifs des conflits sur la participation publique : en plus d'assurer un taux de participation minimale du public aux dispositifs participatifs, la mobilisation suscitée par un conflit exercerait une pression sur les décideurs pour que ceux-ci tiennent davantage compte des résultats de la participation.

## Chapitre II : Principaux dispositifs participatifs à l'échelle locale et régionale au Québec

Il existe une panoplie de dispositifs participatifs adaptés à des situations ou à des besoins différents. Cette partie vient définir et dresser l'inventaire des principaux dispositifs d'information, de consultation et de concertation utilisés à l'échelle locale et régionale au Québec. Plusieurs études, dont celle d'Arnstein (1969) qui propose une échelle de la participation publique, ont tenté d'établir des catégories en fonction de divers facteurs dont l'influence accordée aux participants dans la prise de décision (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 51). C'est sur cette base que nous présentons les dispositifs en nous appuyant sur la synthèse de Gauthier et Gagnon (2013) sur la participation de la population dans les démarches municipales de développement durable, qui répartit les différents mécanismes de participation en quatre catégories : information, consultation, implication et concertation<sup>4</sup>. L'encart 3 tiré de cette étude résume l'ensemble de ces dispositifs.

À partir de ces catégories, nous avons identifié les principaux dispositifs participatifs qui pourraient être appliqués à l'échelle locale et régionale et décrit ceux déjà en place actuellement dans ces milieux en faisant ressortir certains défis. Lorsque l'information est disponible, la durée des processus et les coûts associés sont spécifiés.

### Encart 3 : Quatre types de dispositifs participatifs (tiré de Gauthier et Gagnon, 2013, p. 5-6)

**Information** : Communication à sens unique ou forme de participation passive qui consiste pour l'organisme municipal à produire et à fournir des renseignements et documents à l'intention des citoyens pour leur permettre de comprendre les grandes lignes et la pertinence du projet, de la politique ou de la démarche à l'étude (par exemple, les assemblées publiques du conseil municipal et les soirées portes ouvertes).

**Consultation** : Communication à double sens avec échanges d'information au cours de laquelle les citoyens peuvent poser des questions, exprimer des préoccupations, des attentes et des opinions ou formuler des commentaires sur le projet, la politique ou la démarche à l'étude. C'est pour l'organisme municipal un moyen de comprendre le point de vue des citoyens sur une question, un problème ou une politique. À noter que la consultation publique survient souvent à un stade déjà avancé du projet, de la politique ou de la démarche, ce qui limite la capacité des citoyens à influencer véritablement la décision finale (par exemple, les assemblées publiques de consultation). Il s'agit là d'une distinction importante par rapport aux dispositifs de participation publique interactifs et collaboratifs.

<sup>4</sup> Dans le cadre de la présente étude, nous remplaçons le terme « collaboration » utilisé dans l'étude de Gauthier et Gagnon (2013) par celui de concertation.

**Implication** : Communication à sens multiple ou forme de participation interactive qui consiste pour l'organisme municipal à impliquer directement les membres du public à toutes les étapes du processus d'élaboration d'un projet ou d'une politique afin de tenir compte de leurs points de vue et de les intégrer dans la prise de décision. L'implication des citoyens dans le processus permet entre autres de générer des idées nouvelles, de soulever des problèmes méconnus et de renforcer la capacité d'agir de la communauté locale. Cette forme de participation fait généralement appel à la mise en place de plusieurs dispositifs complémentaires qui varient en fonction de l'avancement du processus (par exemple, les cafés urbains, les charrettes et les forums communautaires).

**Concertation** : Forme de participation la plus avancée qui consiste pour l'organisme municipal à travailler en partenariat avec le public à toutes les étapes du processus décisionnel, y compris pour l'élaboration des différents scénarios et le choix de la meilleure option. À ce niveau de participation, l'organisme municipal fait appel à l'expertise et à la créativité des citoyens pour trouver des solutions à un problème ou élaborer un plan d'action, puis s'engage à prendre des décisions qui vont refléter le plus possible les résultats de ce processus. Les dispositifs de participation employés dans une démarche de concertation citoyenne en urbanisme sont des exemples d'approches collaboratives.

## 2.1 Dispositifs d'information

Les dispositifs d'information ont pour but de transmettre des renseignements à la population sur un projet en cours (Gauthier et Gagnon, 2013; Tan, 2012, p. 4). Ils peuvent être utilisés à diverses étapes du processus, en amont pour présenter un projet, tout comme en aval pour expliquer une prise de décision. Dans ce dispositif, la participation des citoyens se limite à recevoir les informations et, dans certains cas, à poser des questions afin d'obtenir davantage d'explications. La communication est donc principalement unidirectionnelle, car on ne demande pas l'avis des citoyens, bien que les autorités puissent en profiter pour obtenir certaines informations manquantes auprès de la population (Gardère et Gardère, 2008, p. 22; Prével, 2009, p. 6). De plus, dans le cas où d'autres dispositifs de participation seront utilisés ultérieurement, l'information est nécessaire afin de fournir aux participants les connaissances qui leur permettront une participation optimale (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 30; Gardère et Gardère, 2008, p. 22). Bref, les dispositifs d'information peuvent promouvoir un projet ou encore être un premier pas vers une démarche de concertation. Deux exemples de dispositifs d'information sont présentés.

### 2.1.1 Publicité

Des moyens axés sur la publicité permettent de communiquer des informations à la communauté sur un projet. La diffusion peut se faire au moyen de dépliants ou de brochures d'information, d'information dans les journaux, à la télé ou à la radio, par la



création d'un site web dédié au projet, etc. Ces dispositifs permettent de rejoindre à un coût moindre un grand nombre de personnes, en particulier celles qui ne sont pas enclines à participer aux activités publiques. Toutefois, selon le type de médias choisis, les coûts associés à la publicité peuvent varier grandement (Santé Canada, 2000). À l'exception de forums Internet ou d'utilisation des médias sociaux, ces moyens ne permettent pas de recueillir les commentaires de la population (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 34-35).

### **2.1.2 Séance d'information**

Les séances d'information consistent en une rencontre formelle durant laquelle un projet est présenté. L'ensemble des citoyens, les représentants d'organismes et autres acteurs de la communauté sont conviés à y participer. Une fois la présentation terminée, les participants peuvent questionner les initiateurs du projet et émettre des commentaires individuellement (Ville de Montréal, 2005). Ce dispositif permet de s'assurer que tous les participants reçoivent la même information de façon simultanée. Cependant, le temps accordé aux questions et commentaires est limité, et le fait de devoir s'exprimer en public pourrait décourager certaines personnes de prendre la parole (Ville de Montréal, 2005). En termes de représentativité, Harris *et al.* (2012, p. 193) font valoir que les participants aux rencontres d'information sont en majorité des hommes, qu'ils sont souvent plus âgés et plus instruits que la moyenne, qu'ils jouissent d'un statut souvent plus important dans la communauté et que leurs valeurs ne correspondent pas nécessairement à celles de l'ensemble de la population. La tenue de ces séances d'information reste habituellement peu dispendieuse surtout si elles ont lieu dans un lieu public comme un centre communautaire, une église ou encore une école (Santé Canada, 2000). Selon des données recueillies par notre équipe auprès de quelques grandes villes québécoises (entre 100 000 et 400 000 habitants), les coûts reliés à une soirée citoyenne étaient d'environ 5 000 \$ en 2011.

#### **2.1.2.1 Période de questions des séances publiques du conseil municipal**

À l'échelle locale, les conseils municipaux se réunissent généralement une fois par mois. Le citoyen peut assister à ces séances publiques. À la période de questions, les citoyens peuvent interroger les élus municipaux sur divers enjeux afin d'obtenir de l'information. Toutefois, cette période est limitée dans le temps et ne permet pas d'instituer un débat. La question des gaz de schiste a été inscrite à l'ordre du jour des séances de plusieurs conseils municipaux. Parmi eux, des conseils se sont prononcés contre l'exploitation des gaz de schiste sur leur territoire, car les conditions ne sont pas réunies actuellement pour un développement cohérent avec le territoire. Dans le cadre de ces séances, certaines municipalités ont également adopté des résolutions concernant l'utilisation

des services de la municipalité (l'eau notamment) afin de restreindre leur usage par les compagnies. La municipalité peut aussi convoquer des assemblées spéciales afin de discuter d'un enjeu particulier.

## **2.2 Dispositifs de consultation**

Les dispositifs de consultation permettent de recueillir l'avis des différents acteurs de la communauté, généralement en amont d'une décision collective (Gauthier et Gagnon, 2013; Touzard, 2006, p. 27). Les citoyens peuvent s'exprimer de façon individuelle sur la décision à prendre, ce qui peut contribuer à alimenter les oppositions puisque cette forme de participation contraint rarement les participants à défendre leur opinion par rapport aux autres points de vue exprimés (Touzard, 2006, p. 70; Rich, 1995, p. 670). Afin de donner une crédibilité au processus participatif, il est préférable que les avis recueillis soient pris en considération dans la décision. À tout le moins l'objectif de la consultation devrait être clarifié auprès du public avant la consultation (Gardère et Gardère, 2008, p. 23). Il existe plusieurs formes de dispositifs de consultation. Nous décrivons les principaux dans les pages qui suivent en identifiant ceux déjà en place à l'échelle locale québécoise.

### **2.2.1 Rencontre de travail**

La rencontre de travail, aussi appelée *focus group* ou groupe de discussion, est un mécanisme utilisé par les planificateurs pour sonder l'opinion d'un petit groupe de personnes, normalement au début d'un processus décisionnel, pour s'assurer de prendre en compte les besoins et les préoccupations de la population. Les participants, environ une quinzaine, sont choisis en tant que représentants de la communauté, pour échanger leurs points de vue avec les décideurs (Ville de Montréal, 2005). La rencontre de travail peut mener à de nouvelles idées et peut déboucher sur une consultation des populations plus marginales (Côté et Gagnon, 2005, p. 70). Cependant, ce dispositif ne permet pas la consultation d'un grand nombre de personnes (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 38). Le coût de ce dispositif de consultation varie selon la distance à parcourir des participants pour se rendre à la rencontre (Santé Canada, 2000).

### **2.2.2 Comité consultatif**

Un comité consultatif est formé de membres de la communauté représentant divers intérêts et est chargé de donner un avis représentatif des opinions de la population aux décideurs à propos d'une question particulière (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 41; Vasseur *et al.*, 1997, p. 360). Le comité doit avoir un mandat clair et fournir l'information nécessaire à ses membres pour qu'ils puissent émettre leurs

recommandations en toute connaissance de cause (Forest *et al.*, 2004, p. 81). Idéalement, les membres du comité devraient avoir accès à une personne ressource (ex. : expert) pour répondre à leurs questions et à un facilitateur pour animer les discussions (Vasseur *et al.*, 1997, p. 363). En règle générale, ces comités sont formés pour des questions locales ou régionales mais ils peuvent également être créés pour commenter la réforme de lois ou de politiques (Santé Canada, 2000). Ces comités, dont la fréquence des rencontres peut varier, exigent la contribution de professionnels pour organiser les réunions, rédiger les procès-verbaux et préparer des rapports de suivi (*ibid.*).

Il existe différentes variantes de comité consultatif dont ceux obligatoires en vertu de la LAU, soient le comité consultatif d'urbanisme dans les municipalités et le comité consultatif agricole à l'échelle des MRC. Ces comités ont également inspiré des pratiques innovantes comme le comité consultatif minier de la municipalité de Rouyn-Noranda. Voici quelques mots sur ces exemples implantés dans le milieu.

### **2.2.2.1 Comité consultatif d'urbanisme (CCU)**

Un comité consultatif d'urbanisme est en place dans la presque totalité des municipalités du Québec. Composé d'au moins un membre du conseil municipal et d'un nombre variable de citoyens choisis habituellement par le conseil municipal ou encore de représentants de domaines d'importance sur le territoire, le CCU est mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Même s'il s'agit d'un organisme à caractère consultatif et non décisionnel, il n'en demeure pas moins que, dans plusieurs domaines, le conseil municipal ne peut exercer son pouvoir décisionnel sans un avis du CCU.

Mentionnons que les municipalités peuvent également mettre en place d'autres comités consultatifs sur divers sujets tels que la famille, la culture, l'environnement. Par exemple, la municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu dans la région de la Montérégie s'est dotée d'un Comité consultatif en environnement et d'un sous-comité sur l'enjeu des gaz de schiste, le *Comité d'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*<sup>5</sup>. Le conseil de la MRC peut également former des comités pour étudier une question quelconque.

---

<sup>5</sup> Cette information est tirée des procès-verbaux du comité consultatif en environnement de la municipalité de Saint-Antoine-sur-Richelieu et disponible sur le site Internet de la municipalité à l'adresse suivante : <http://www.saint-antoine-sur-richelieu.ca/cce.htm>

### **2.2.2.2 Le comité consultatif minier de la municipalité de Rouyn-Noranda**

En s’inspirant des comités consultatifs d’urbanisme, le conseil municipal de Rouyn-Noranda (qui a un statut de MRC) a formé un comité consultatif minier. Le site Internet de la municipalité (2013) précise que le mandat de ce comité est de « favoriser la cohabitation harmonieuse entre les différents usages du territoire [...] permettant un dialogue ouvert entre les promoteurs et les responsables de l’aménagement du territoire. Les défis d’acceptation sociale de tous projets miniers reposent toujours sur la responsabilité des promoteurs ». Le comité est composé d’élus municipaux, de représentants de l’Association de l’exploration minière du Québec, de l’Association minière du Québec, de l’Association des Prospecteurs du Nord du Québec et du ministère des Ressources naturelles du Québec (INM, 2013, p. 47). Mentionnons que l’un des projets de ce comité est de mettre en place une grille d’analyse permettant d’identifier les territoires susceptibles d’accueillir des projets miniers potentiels en tenant compte du facteur de cohabitation (*ibid.*).

### **2.2.2.3 Comité consultatif agricole (CCA)**

En 1997, la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme a été modifiée de manière à favoriser une plus grande complémentarité entre l’aménagement du territoire et la protection du territoire et des activités agricoles. Les MRC ou communautés métropolitaines dont le territoire comprend une zone agricole ont l’obligation de mettre en place des comités consultatifs agricoles (CCA) sur leur territoire. Ce comité est composé de membres du conseil (maires) et d’au moins 50 % de producteurs agricoles qui résident sur le territoire. D’autres participants qui ne sont ni producteurs agricoles ni élus de la MRC peuvent également être membres. Le mandat de ce comité est d’étudier toute question en lien avec l’aménagement du territoire agricole afin d’émettre des recommandations au conseil de la MRC. Ce dernier n’est pas tenu de respecter les recommandations du CCA.

Mentionnons que pour tout projet de dézonage agricole, il faut obtenir l’autorisation préalable de la CPTAQ. Le comité consultatif agricole est donc impliqué en amont de la décision en émettant un avis. Le comité consultatif agricole fait face à plusieurs défis, dont celui de la concertation entre les élus et les agriculteurs qui ont parfois des visions opposées (CRGRNT, 2013a).

### **2.2.3 Assemblée publique de consultation**

L’assemblée publique de consultation est un dispositif de consultation formel ouvert à l’ensemble des acteurs de la communauté. Elle est normalement constituée de deux parties, soit une première partie consacrée à la présentation du projet, suivie d’une

période où les participants peuvent émettre leur opinion (Ville de Montréal, 2005). On estime généralement que la prise de parole en public favorise aussi les acteurs les plus articulés au détriment de ceux qui sont moins à l'aise de s'exprimer publiquement (*ibid.*; Gauthier et Gagnon, 2013, p. 43). Les coûts associés à l'organisation d'une assemblée publique de consultation englobent les frais de publicité pour annoncer l'événement, la location de locaux ainsi que les frais de déplacement d'experts provenant de l'extérieur (Santé Canada, 2000). Les coûts sont modérés et varient généralement de 10 000 \$ à 20 000 \$.

### **2.2.3.1 Assemblée publique de consultation en vue de la modification de documents d'urbanisme**

Au Québec, la LAU recommande que la population soit consultée pour la prise de décisions qui touchent à la qualité du milieu et au cadre de vie des citoyens. D'ailleurs, l'assemblée publique de consultation est obligatoire lors de la modification ou de la révision de documents d'urbanisme, qu'il s'agisse de schémas d'aménagement, de plans d'urbanisme ou de règlements municipaux. La MRC ou la municipalité est tenue de mettre en place un processus de consultation publique avec une assemblée publique qui permet d'expliquer le projet de règlement et d'entendre les personnes et organismes qui désirent s'exprimer (MAMROT, 2012a). Des documents informatifs sont mis à la disposition des citoyens pour expliquer les modifications prévues dans chaque municipalité concernée par le changement. Généralement, les participants présents à la consultation ont un intérêt élevé, car ils résident dans la zone visée par les modifications au plan d'urbanisme ou au règlement de zonage (Bherer, 2011, p. 163). Après la tenue de l'assemblée publique, le conseil de la municipalité adopte, avec ou sans changement, le règlement modifiant le plan, à la majorité des voix de ses membres. Les élus doivent normalement faire un suivi et montrer de quelle façon les commentaires ont été intégrés dans la discussion (MAMROT, 2012a).

Bherer (2011, p. 162) estime que la consultation publique lors de la modification de certains documents d'urbanisme est limitée :

*La consultation prend alors la forme d'une simple assemblée publique présidée par un élu au cours de laquelle le projet qui requiert un amendement est présenté. Les citoyens prennent connaissance sur place de la nature précise du projet et sont invités à poser des questions. Ce type de consultation se tient généralement juste avant la séance régulière du conseil municipal et laisse une marge de manœuvre considérable aux élus dans l'organisation de la discussion avec les citoyens.*

Selon les données recueillies par notre équipe, les coûts reliés à une audience publique pour débattre d'un projet précis, incluant la promotion des activités, varient entre 15 000 \$ et 20 000 \$ pour une grande ville.

### **2.2.3.2 Référendum décisionnel en urbanisme**

Le conseil d'une municipalité peut aussi tenir des référendums consultatifs sur divers aspects de la vie municipale. Le résultat d'un tel référendum consultatif n'est pas décisionnel et n'engage donc pas le conseil municipal.

Aussi, les citoyens (habituellement de la zone visée ou contiguë) peuvent demander la tenue d'un référendum, par exemple dans le cas d'un changement au zonage. Ainsi, «[l]e référendum décisionnel en urbanisme constitue un recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement : les usages, les constructions, la densité d'occupation du sol, la dimension et le volume des constructions, les marges de recul, les normes de stationnement, les contraintes de nature anthropique, les dimensions et superficies des lots » (MAMROT, 2012a). Le résultat d'un tel référendum est décisionnel et engage le conseil municipal. Il ne s'agit pas d'un dispositif participatif qui permet l'échange d'idées et l'expression publique d'opinion; cependant, cette mesure se distingue des autres par le caractère décisionnel du résultat.

Le référendum décisionnel est peu utilisé parce que les élus préfèrent généralement retirer ou modifier les projets faisant l'objet de fortes contestations plutôt que d'entamer les démarches qui mènent au référendum (Bhérier, 2011, p. 163). Si le référendum est « un droit démocratique fort » et « donne aux citoyens un droit de veto considérable », il « favorise la polarisation du débat ». À cet égard, « la force de la procédure de la LAU réside dans la menace qu'elle fait peser sur les projets plutôt que dans une large expression d'une volonté démocratique » (*ibid.*).

### **2.2.3.3 La révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)**

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), adoptée en 1979, est actuellement en révision en vue de doter le Québec d'un système de planification du territoire en phase avec les nouveaux enjeux actuels et les défis à relever pour l'avenir<sup>6</sup>. Dans le projet de loi n° 47, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, la participation

---

<sup>6</sup> Le gouvernement libéral s'est lancé en 2006 dans une réforme en profondeur de la LAU et a déposé en décembre 2011 un ambitieux projet de loi, que le nouveau gouvernement péquiste élu en septembre 2012 a cependant décidé de mettre en veilleuse.

publique fait partie des stratégies préconisées afin d'assurer un aménagement en harmonie avec les principes du développement durable. En effet, le projet de loi s'appuie en grande partie sur une plus grande participation et consultation du public en amont des décisions, afin de définir une vision concertée du développement et d'en assurer la durabilité. Il propose notamment de modifier les mécanismes d'information et de consultation des citoyens afin d'assurer la participation du public à toutes les phases décisionnelles. (MAMROT, 2011). Ces changements visent plus particulièrement quatre objectifs :

- « Mettre les citoyens au cœur du processus décisionnel en les informant et en les consultant en amont des projets d'urbanisme.
- Adapter les modes de consultation en fonction des objets et de leur incidence.
- Préserver l'approche référendaire pour résoudre les conflits de voisinage tout en accordant aux municipalités le pouvoir de s'en soustraire lorsqu'elles estiment qu'un projet contribuerait significativement au développement durable et à l'atteinte des objectifs prévus au plan d'urbanisme.
- Simplifier le processus référendaire » (MAMROT, 2011, p. 14).

Afin d'atteindre ces objectifs, l'adoption du projet de loi favorise une plus grande participation du public dans le respect de certaines règles de l'art : consultations publiques précédées de documents d'information de qualité et suivies d'un rapport de consultation, meilleure information des citoyens sur l'origine des décisions, leurs conséquences environnementales et les résultats obtenus. Ainsi, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités auraient l'obligation d'élaborer et d'adopter une politique d'information et de consultation publique qui intégrerait ces principes, tout en permettant une certaine flexibilité dans le type de dispositifs employé selon l'importance des décisions en jeu (MAMROT, 2012b). Le projet de loi vise aussi à renforcer le rôle des comités consultatifs d'urbanisme en rendant leur avis obligatoire en amont de certaines décisions.

Une autre modification contenue dans le projet de loi en lien avec la participation publique et qui enlève la possibilité d'un recours au référendum décisionnel dans certaines zones franches qui seraient délimitées par les municipalités, fait l'objet de débats; pour certains, elle favoriserait la participation du public dans une perspective moins oppositionnelle et davantage tournée vers l'intérêt collectif, alors que pour d'autres, il s'agirait d'une atteinte au pouvoir citoyen (AQLPA, 2011; Ville de Québec, 2011).

#### **2.2.3.4 Assemblée publique pour l'implantation d'une mégaporcherie**

Au début des années 2000, l'industrie porcine, source d'importants problèmes environnementaux, était secouée par une crise majeure en raison des nombreux conflits occasionnés par les nuisances générées par cette industrie (pollution et odeurs) entre les producteurs de porcs et les citoyens ruraux. La Montérégie, le Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches sont des régions qui ont été au cœur de ce conflit. Des comités de citoyens ruraux, l'Union paysanne et autres acteurs collectifs convaincront le gouvernement de l'urgence de la situation. Ce dernier décrètera en 2002 un moratoire sur l'implantation de nouvelles porcheries, qui sera suivi d'une consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec afin de trouver des solutions pour favoriser une cohabitation harmonieuse des activités dans le respect de l'environnement (BAPE, 2003; Proulx et Sauvé, 2007).

La commission d'enquête du BAPE chargée de mener cette consultation reçut près de 400 mémoires et attira une assistance de plus de 9 000 personnes (BAPE, 2003). Dans son rapport final, publié en 2003, elle formule plusieurs recommandations qui vont principalement dans le sens de normes environnementales plus sévères (BAPE, 2003). C'est à la suite de ce processus que le gouvernement intégrera le concept d'écoconditionnalité dans sa politique agroenvironnementale (Proulx et Sauvé, 2007, p. 144). Ainsi, certains subsides gouvernementaux sont désormais octroyés aux agriculteurs à la condition qu'ils respectent les normes environnementales. Le moratoire a été levé en décembre 2005.

Dans son rapport, la Commission d'enquête du BAPE relève plusieurs lacunes, dont le manque de transparence du processus de délivrance des permis de construction pour les projets d'élevage porcin à l'échelle municipale et une carence importante quant à l'information fournie à la population sur ces projets (BAPE, 2003). Afin de combler ces lacunes, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été modifiée en 2004 afin d'ajouter des dispositions particulières aux élevages porcins. Ces dispositions visent principalement à instaurer un processus de consultation publique en amont de la délivrance du permis. Les consultations publiques peuvent être tenues par la municipalité ou par la MRC lorsque la municipalité le souhaite. Cette obligation s'applique dans le cas de l'ajout d'un nouvel élevage sur le territoire de la municipalité et dans le cas d'une augmentation supérieure à 3200 kg de la production de phosphore d'un élevage existant (MAMR, 2005).



## Les étapes de la consultation publique (MAMR, 2005)<sup>7</sup>

Avant d'être soumis au processus de consultation publique à l'échelle municipale, le projet d'élevage porcin doit respecter deux conditions :

- avoir satisfait aux normes environnementales du Règlement sur les exploitations agricoles et avoir obtenu, lorsque requis, un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable et des Parcs (MDDP);
- avoir été jugé conforme à la réglementation d'urbanisme de la municipalité et, le cas échéant, à un règlement de contrôle intérimaire (RCI) en vigueur adopté par la municipalité régionale de comté.

Par la suite, l'assemblée publique de consultation pilotée par la MRC poursuit l'objectif de consulter les citoyens sur des mesures d'atténuation pouvant accompagner le permis de construction. Il rend disponible une information sur le projet et permet aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations.

L'assemblée publique comporte deux parties : 1) la présentation du projet par le producteur, qui est suivie d'une période de questions pour permettre aux citoyens de mieux comprendre le projet; et 2) la période des commentaires, exprimés verbalement ou déposés par écrit lors de l'assemblée. Ces commentaires doivent être centrés sur les quatre mesures d'atténuation prescrites : le recouvrement de la structure d'entreposage; l'incorporation du lisier au sol; l'installation d'un écran brise-odeurs; les équipements destinés à économiser l'eau (MAMR, 2005).

Après les consultations, la commission pilotée par la MRC soumet un rapport de consultation au conseil qui résume les opinions et préoccupations des citoyens. Ce rapport peut proposer de refuser ou d'accepter, avec ou sans mesure de mitigation, la délivrance du permis. Les conditions sont principalement destinées à atténuer les odeurs qu'occasionnera le projet d'élevage à l'étude, postulant que cela favorisera son insertion dans le milieu et contribuera à son acceptabilité sociale. Un processus de conciliation est toutefois prévu entre la municipalité et le producteur demandeur en cas de désaccord sur le contenu du rapport.

Selon certaines études, ce processus de consultation publique souffre de plusieurs lacunes. Il ne permet pas de discuter du bien-fondé du projet, de le refuser (ni la population, ni la municipalité) ou d'en modifier la taille. Il ne permet pas d'ajouter d'autres mesures ou conditions (Brisson, 2009). L'exercice se limite à imposer des

---

<sup>7</sup> Cette partie s'appuie principalement sur le guide explicatif concernant la consultation publique sur un élevage porcin disponible à l'adresse suivante : [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement\\_territoire/orientations\\_gouvernementales/guide\\_projet\\_elevage\\_porcin.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/guide_projet_elevage_porcin.pdf)

conditions pour atténuer les odeurs ou des mesures pour favoriser la réduction de la consommation d'eau à l'intérieur des bâtiments. Il n'y a pas de discussion sur les risques et enjeux environnementaux, tels que le cumul des porcheries sur le territoire (Brisson, 2009). « Le processus de décision échappe aux municipalités », tout en surchargeant celles-ci de responsabilités (Proulx et Sauvé, 2007, p. 136). À ce sujet, un participant d'un groupe de discussion<sup>8</sup> explique : « Quand on demande à la MRC de mener un exercice semblable alors que les décisions sont fixées par un autre palier, ça devient un peu difficile. On l'a vécu avec le porc : on se fait interpellé comme organisation très proche des citoyens, mais dans les réponses qu'on donne, on n'a pas le choix, car ce n'est pas nous qui décidons. Je trouve ça très pervers, et ça ne risque pas de donner d'excellents résultats » (CRGRNT, 2013b, p.55). Lorsque des tensions locales existent, elles demeurent présentes suite à la consultation (Brisson, 2009).

#### **2.2.4 Audiences publiques**

L'audience publique diffère de l'assemblée publique de consultation par le fait qu'elle est présidée par des commissaires qui se doivent d'être indépendants et impartiaux. Au Québec, à l'instar des audiences publiques du BAPE, la présentation du projet et la communication des opinions sont séparées en deux périodes distinctes. Le délai entre la rencontre d'information et la rencontre de consultation a pour objectif de donner le temps aux participants de formuler leur opinion, qu'ils pourront ensuite déposer sous la forme de mémoire ou de commentaire verbal lors de la séance de consultation. Une fois le processus terminé, les commissaires préparent un rapport à l'intention des décideurs. L'impartialité des commissaires a l'avantage de donner de la crédibilité au processus, et le fait que la rencontre d'information soit séparée de la rencontre de consultation donne le temps de susciter l'intérêt de la population, permettant à un plus grand nombre de personnes de participer (Breux *et al.*, 2004). Cependant, il s'agit d'un dispositif exigeant en ressources financières et humaines de même qu'en temps (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 44). La portée des audiences peut être limitée lorsque la consultation est entreprise trop tardivement dans le processus décisionnel, ou lorsque les entreprises négocient directement avec certains acteurs en amont ou en aval des audiences (Gauthier, 2004, p. 350-351).

##### **2.2.4.1 Audiences publiques du BAPE**

L'exemple le plus connu de ce dispositif au Québec est certes les audiences publiques encadrées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement. Rappelons que les gaz de schiste ont

---

<sup>8</sup> Dans le cadre de l'étude S1-4 sur les scénarios de gouvernance, un groupe de discussion a été organisé afin d'évaluer différentes options de gouvernance (CRGRNT, 2013b).

d'ailleurs fait l'objet en 2011 d'une enquête ayant pour but de consulter la population sur les enjeux et préoccupations soulevés par cette nouvelle industrie, ce qui a mené à la mise en place d'une évaluation environnementale stratégique. En outre, plusieurs projets de développement, dont l'éolien, doivent faire l'objet d'audiences publiques par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Il s'agit donc d'un processus bien connu des municipalités.

Créé en décembre 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) « est un organisme voué à l'information et à la consultation publiques sur des projets susceptibles d'avoir un impact majeur sur l'environnement ou sur toute autre question relative à la qualité de l'environnement. Le BAPE est la porte d'entrée des citoyens dans le processus d'autorisation des projets. Il se rend dans le milieu concerné par le projet pour faciliter la participation des citoyens » (BAPE, s.d.). Après plus de trente ans d'activités, le BAPE est « considéré comme un outil de "développement durable" et de "démocratie participative" et il jouit d'une réputation enviable à l'internationale » (Gauthier et Simard, 2011b, p. 62).

La liste des projets assujettis à cette procédure est identifiée dans le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Les projets d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste ne font pas partie de cette liste.

L'encart 4, tiré du libellé de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, section IV.1), énumère les étapes de l'évaluation et examen des impacts sur l'environnement. Suite au dépôt de l'avis de projet, la réalisation d'une étude d'impact par le promoteur est exigée et analysée par le MDDEFP pour recevabilité. Si l'étude d'impact est jugée recevable, elle est rendue publique. Le public a 45 jours pour demander la tenue d'une audience publique. Lorsque le ministre de l'Environnement accepte la requête, le mandat de consultation publique est confié au BAPE. L'audience publique, qui s'étale sur 4 mois, est composée de deux parties. La première partie est consacrée à une meilleure compréhension des composantes et enjeux du projet : « Sur le plan de la discussion et de la délibération, la première partie est de loin la plus intéressante, en ce sens qu'elle favorise la recherche d'informations, la compréhension des enjeux et l'approfondissement du dossier, par une période de questions et de réponses gérée par les commissaires » (Gauthier et Simard, 2011a, p. 197). La deuxième partie est consacrée à l'expression des opinions, verbalement ou par écrit avec le dépôt de mémoires. Suite aux audiences, le BAPE dispose de 30 jours pour la réalisation d'un rapport avec un avis. Une analyse environnementale est également produite par le MDDEFP. Ce dernier recommande ou non le projet en établissant, s'il y a lieu, les conditions par décret gouvernemental en s'appuyant sur son analyse environnementale, l'étude d'impact du promoteur ainsi que le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE.

Sans faire l'objet d'une définition précise et explicite, la notion d'acceptabilité sociale est devenue progressivement une condition pour que le BAPE donne son aval à un

projet (Gauthier et Simard, 2007). Au terme de l'enquête et des audiences publiques, les commissions du BAPE tentent d'établir l'acceptabilité sociale du projet, c'est-à-dire s'il se dégage un accord de la part des principaux acteurs concernés en faveur du projet. Il s'agit pour les commissions du BAPE de déterminer si le projet obtient l'accord du milieu pour sa réalisation. Les facteurs qui sont généralement pris en compte sont la justification et la raison d'être du projet, l'intérêt collectif, l'équilibre entre les avantages et les inconvénients, la prise en compte des principes du développement durable, etc. (Gauthier et Simard, 2007).

Suite à l'analyse environnementale du projet par le MDDEFP et les recommandations au Conseil des ministres, le projet est autorisé, avec ou sans conditions, ou refusé.

**Encart 4 : Les étapes de l'évaluation et examen des impacts sur l'environnement de certains projets en vertu du chapitre Q-2 de la Loi sur la qualité de l'environnement, section IV.1**

**Certificat d'autorisation requis.**

**31.1.** Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement. - 1978, c. 64, a. 10.

**Procédure préalable.**

**31.2.** Celui qui a l'intention d'entreprendre la réalisation d'un projet visé à l'article 31.1 doit déposer un avis écrit au ministre décrivant la nature générale du projet. Le ministre indique alors à l'initiateur du projet la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact sur l'environnement que celui-ci doit préparer. - 1978, c. 64, a. 10.

**Étude d'impact sur l'environnement.**

**31.3.** Après avoir reçu l'étude d'impact sur l'environnement, le ministre la rend publique et indique à l'initiateur du projet d'entreprendre l'étape d'information et de consultation publique prévue par règlement du gouvernement.

**Audience publique.**

Une personne, un groupe ou une municipalité peut, dans le délai prescrit par règlement du gouvernement, demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à ce projet.

**Demande frivole.**

À moins qu'il ne juge la demande frivole, le ministre requiert le Bureau de tenir une audience publique et de lui faire rapport de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. - 1978, c. 64, a. 10.

**Demande de renseignements par le ministre.**

**31.4.** Le ministre peut, à tout moment, demander à l'initiateur du projet de fournir des renseignements, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'il estime nécessaires afin d'évaluer complètement les conséquences sur l'environnement du projet proposé. - 1978, c. 64, a. 10.

**Remise du certificat d'autorisation.**

**31.5.** Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir.

Source : Gouvernement du Québec (2013).

Même si certains projets ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la part du BAPE sont tout de même entérinés par le gouvernement, Gauthier et Simard (2011) ont relevé trois avantages importants de ce modèle suite à l'analyse d'une soixantaine de rapports d'enquête et d'audiences publiques produits par le BAPE entre 2000 et 2005 :

- 1) D'abord le processus de ces audiences s'appuie sur des mécanismes rigoureux, clairs et transparents tout en étant accessibles pour la population : « [...] sa nature quasi judiciaire, le pouvoir d'enquête des commissaires, la liste des projets assujettis par règlement, le code déontologique des commissaires, la faible marge de manœuvre du ministre pour refuser de donner suite à une requête (frivolité), la *rigidité* de la mise en œuvre et la transparence des travaux et avis apparaissent comme des caractéristiques importantes [...] » (Gauthier et Simard, 2011a, p. 214);
- 2) Ensuite, la société civile a un pouvoir d'influence réel sur les décisions gouvernementales (*ibid.*);
- 3) Cette influence se traduit notamment par l'obligation du promoteur d'adopter diverses mesures d'atténuation et de compensation. De plus, la mise en place de comités de suivi fait souvent partie de ces obligations (*ibid.*, p. 215).

Selon le rapport annuel de gestion 2011-2012 du BAPE (2012), le coût direct moyen\* des mandats d'audience des cinq dernières années (incluant 2012-2013, données non encore publiées toutefois), pour des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, est d'environ 200 000 \$ (voir le tableau suivant).

Tableau 1 : Comparaison du coût direct moyen des mandats d'audience de l'exercice financier

2011-2012	2010-2011	2009-2010	2008-2009
202 377 \$	183 392 \$ **	205 763 \$	206 670 \$

BAPE, 2012, p.20

\* Ce coût inclut la rémunération, les avantages sociaux, les frais de déplacement et les frais de fonctionnement directement imputés aux mandats.

\*\* Cette moyenne exclut le mandat portant sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec et tient compte de trois mandats de moindre envergure comparativement à la moyenne.

Le coût direct des mandats confiés en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (souvent appelés « génériques ») est extrêmement variable selon l'ampleur des questions à traiter, la durée du mandat, le nombre de séances publiques nécessaires, le territoire à couvrir, le nombre de participants, etc. Le tableau ci-dessous présente quelques données pertinentes colligées pour les sept mandats « génériques » confiés à ce jour au BAPE par le ministre responsable de l'Environnement.

Tableau 2 : Coût direct moyen de cinq mandats « génériques » confiés à ce jour au BAPE par le ministre responsable de l'Environnement

Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec <b>(rapport 273)</b>	Les enjeux liés aux levés sismiques dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent <b>(rapport 193)</b>	L'inscription de la production porcine dans le développement durable <b>(rapport 179)</b>	L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur <b>(rapport 142)</b>	Déchets d'hier, ressources de demain <b>(rapport 115)</b>
953 000 \$	321 000 \$	1 250 000 \$	1 960 000 \$	1 800 000 \$

Source : Données transmises par le Secrétaire et Directeur général de l'administration et des communications du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

### 2.3 Dispositifs axés sur l'implication et la concertation

Les mécanismes qui vont au-delà de la consultation sont désignés dans la littérature par différentes appellations, telles que la concertation, la collaboration, la négociation, la délibération, le partenariat, etc. (Beuret, 2012; Harris *et al.*, 2012; Prager, 2010; Touzard, 2006). Cependant, de façon générale, les méthodes utilisées impliquent une approche plus collaborative, axée sur la délibération et la coopération. Ainsi, contrairement aux dispositifs de consultation où les participants n'échangent pas ou que

très peu entre eux, ces mécanismes favorisent le dialogue entre les acteurs, de façon à dégager un consensus, de même qu'à orienter la discussion vers le bien commun au lieu de privilégier les positions individuelles (Fortin, 2009, p. 6; Forest *et al.*, 2004, p. 100; Prager, 2010, p. 711). Ces approches favorisent l'amélioration de la connaissance par la confrontation et la mise en commun des savoirs (Beuret, 2012, p. 82; Blondiaux, 2009, p. 32-33) et garantissent normalement une influence plus importante sur la décision que les dispositifs de consultation (Prévil, 2009, p. 7). Comme ils cherchent à encourager l'échange d'idées, il va de soi que ces dispositifs ne favorisent pas la participation d'un large public; la sélection des participants est alors cruciale pour assurer une bonne représentativité des divers intérêts de la communauté (Gardère et Gardère, 2008, p. 30; Rich, 1995, p. 672). Parmi les différents dispositifs axés sur l'implication et la concertation, six ont retenu notre attention. Nous présentons d'abord le jury citoyen, la charrette et la concertation citoyenne en urbanisme, pour nous attarder ensuite sur les comités et tables de concertation, qui comptent de nombreux exemples au Québec, tels que les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire, les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire, les organismes de bassins versants et les comités de zones d'intervention prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent. Le comité de suivi environnemental et les initiatives de partenariat, avec pour exemple les actes publics conventionnels, sont les deux derniers dispositifs présentés.

### 2.3.1 Jury citoyen

Le jury citoyen est formé de membres de la population tirés au sort et à qui on demande d'évaluer plusieurs options en vue de faire un choix dans le cadre d'une décision complexe ou controversée à prendre (Blondiaux, 2009, p. 30). Ce mécanisme est aussi appelé « cellule de planification » (Santé Canada, 2000). Idéalement, les participants, entre 12 et 24, ne doivent pas avoir d'intérêt dans la question à l'étude (Mazeaud, 2012, p. 55). Cette méthode peut servir à discuter des questions de nature économique, environnementale, sociale ou politique (Fondation Roi Baudoin, 2006, p. 44).

Ce dispositif implique un volet important de formation des membres du jury par une équipe d'animation afin qu'ils soient en mesure de bien comparer les options. Une fois cette étape franchie, le jury auditionne les différentes parties impliquées ou se penche sur les divers choix possibles, délibère à huis clos, puis rédige un avis qui sera déposé aux décideurs (Breux *et al.*, 2004). Ceux-ci n'ont pas l'obligation formelle d'en tenir compte, mais la crédibilité du processus s'en trouverait grandement affectée le cas échéant (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 30). Par ailleurs, comme le mode de fonctionnement du jury citoyen a pour effet de séparer les membres du jury des autres citoyens, il peut arriver que la décision à laquelle il parvient ne reflète plus nécessairement l'avis de la population, ce qui pourrait affecter l'acceptabilité sociale de la recommandation finale (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 56-57). La démarche dure

habituellement de 4 à 5 jours mais la préparation pour mettre en place ce mécanisme participatif s'étale sur une longue période. Plusieurs dépenses budgétaires sont à prévoir : services d'accueil, d'hébergement et de transport des participants et compensation pour absence du travail s'il y a lieu.

### 2.3.2 Charrette

La charrette est souvent utilisée dans le cadre d'un exercice de planification pour recueillir des idées, faciliter des décisions, résoudre des questions complexes, etc. La charrette mise sur les remue-méninges, la créativité, la visualisation des idées et la collaboration entre les participants afin d'arriver à des solutions (SCHL, 2004; 2005). Elle permet de réunir un nombre somme toute important de personnes, généralement entre vingt et soixante représentants de divers intérêts de la communauté, mais certaines charrettes ont réuni plus de 1 000 personnes (Fondation Baudoin, 2011). Des sous-groupes sont alors créés afin de répondre à des questions pointues en lien avec la thématique. La mise en place d'une charrette exige beaucoup de préparation (deux à quatre mois). La location d'une grande salle, les frais de déplacement, d'hébergement et d'accueil des participants, la préparation de documents de référence, le recours à un animateur chevronné et des personnes-ressources sont parmi les coûts qu'il faut prendre en considération (Santé Canada, 2000).

### 2.3.3 Concertation citoyenne en urbanisme (community planning)

La concertation citoyenne englobe une variété d'activités qui ont en commun d'impliquer un travail collaboratif entre les diverses parties prenantes de la communauté, lesquelles sont dirigées par une palette d'experts indépendants.

*La méthode se présente comme une démarche innovante s'appuyant sur l'interdisciplinarité, la collaboration et l'action partagée, qui peut être utilisée à plusieurs fins : définir des visions d'avenir pour une ville ou une région; établir des stratégies de revitalisation urbaine; élaborer des stratégies de développement durable (Agenda 21); trouver des solutions aux problèmes de déplacements urbains; élaborer des propositions de renouvellement urbain; élaborer de grands projets urbains et d'autres projets de développement et d'aménagement (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 49).*

Ce dispositif est utilisé au début d'un processus décisionnel puisqu'il concerne l'élaboration d'une vision, d'une politique ou d'un projet. L'activité de concertation citoyenne inclut des sessions de travail intensives ouvertes à tous. Étant donné son exhaustivité, elle est mieux adaptée à l'échelle d'un quartier ou d'une petite



municipalité (Hauptmann et Wates, 2010). Appliqués à cette échelle, les coûts de ce mécanisme sont moins élevés.

#### 2.3.4 Comités et tables de concertation

Le comité de concertation implique généralement d'arriver à la co-construction d'une décision (Beuret, 2012, p. 82). Selon la définition proposée par Bourque (2008),

*la concertation est une forme de coopération. Il s'agit d'un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats.*

Le rôle du comité peut aussi s'apparenter à celui d'un comité consultatif où la décision collective doit être soumise à une autorité supérieure. La concertation doit être basée sur la coopération entre des parties prenantes qui ont des intérêts particuliers (Comeau, 2010, p. 17). Selon Bourque (2008, p. 31), la concertation peut être sectorielle thématique, c'est-à-dire regrouper des représentants d'un même secteur autour d'une thématique spécifique; elle peut être intersectorielle thématique et donc viser une problématique particulière, mais regrouper plusieurs acteurs; ou encore, elle peut être multisectorielle territoriale c'est-à-dire cibler un territoire dans son ensemble et regrouper les acteurs de plusieurs secteurs. Cette dernière catégorie possède l'avantage de favoriser une approche globale des problèmes collectifs et de croiser les expertises et les ressources de plusieurs secteurs, en plus de contribuer à accroître le sentiment d'identité et d'appartenance territoriale (Bourque, 2008, p. 32-33). Dans ce processus, les participants doivent être prêts à faire des concessions, mais ce n'est pas toujours le cas, ce qui fait que la concertation n'arrive pas toujours à créer un consensus (Yannick *et al.*, 2009, p. 22).

On trouve actuellement divers types de comités et mécanismes de concertation aux échelles locales et régionales au Québec. Il existe par exemple des tables de concertation dans plusieurs centres locaux de développement (CLD), organismes chargés de favoriser le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat sur le territoire d'une MRC. Ces tables, orientées sur diverses thématiques (agroalimentaire, forêt, développement social, économie, etc.), favorisent la concertation et l'échange d'informations entre les acteurs du milieu. Les représentants de ces tables de concertation participent à l'élaboration et à la réalisation des actions identifiées dans leur secteur à l'intérieur du plan d'action local en matière de développement économique et de développement de l'emploi (PALÉE). Plusieurs conférences régionales

des élus (CRÉ) disposent aussi de commissions ou encore de comités régionaux de concertation sur diverses thématiques telles que le développement social, l'entrepreneuriat, la jeunesse, etc. Parmi elles, les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) sont des mécanismes qui sont obligatoires. Ces différents mécanismes et comités représentent autant de lieux spécifiques dédiés à la concertation. Toutefois, la concertation ne se limite pas à ces lieux désignés (Beuret *et al.*, 2006). En effet, les différents acteurs impliqués dans un processus de concertation y apportent avec eux leurs réseaux de contacts respectifs. Selon les opportunités qui se présentent, la concertation pourra ainsi déborder des lieux qui lui ont été spécifiquement dédiés et progresser via les réseaux des acteurs impliqués. La consolidation et l'élargissement du « champ » formé par les réseaux des participants à la concertation constituent ainsi des facteurs de réussite à ne pas négliger : « Lorsque la concertation se heurte à des blocages, elle s'adapte par elle-même pour trouver dans ce champ les scènes favorables à sa poursuite » (*ibid.*, 2006, p. 41).

#### **2.3.4.1 Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT)**

La conférence régionale des élus (CRÉ) est l'instance de concertation des partenaires du milieu et de planification du développement régional au Québec. Créée en 2003, elle est toutefois similaire à son prédécesseur, le conseil régional de développement.

La majorité des CRÉ disposent de tables de concertation ou de commissions qui représentent les différents milieux. À titre d'exemple, la CRÉ Chaudière-Appalaches a une table dédiée au développement social et une autre aux secteurs des entreprises et de l'innovation. En plus de jouer un rôle de concertation entre les acteurs, ces commissions et tables exercent un rôle de conseiller auprès des CRÉ et participent également à l'élaboration de la planification stratégique régionale. En outre, la mise en place d'une commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire par la CRÉ est obligatoire. Compte tenu des liens étroits entre les préoccupations de cette commission et le secteur des hydrocarbures, nous consacrons la partie suivante à résumer ce mécanisme de concertation.

Mentionnons que les régions du Centre-du-Québec et de Chaudière-Appalaches disposent d'une commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire alors que la Montérégie qui, rappelons-le, compte trois CRÉ, a deux CRRNT (Montérégie Est et Vallée-du-Haut-Saint-Laurent). Longueuil, qui a peu de ressources naturelles sur son territoire puisqu'il s'agit d'une agglomération urbaine, n'a pas de CRRNT.

La mise en place des CRRNT découle d'une suite d'événements dont l'origine remonte à 2003, lorsqu'une crise sans précédent secoue le secteur forestier québécois. La demande mondiale pour les produits forestiers est à son plus bas et la gestion de la

forêt par les entreprises forestières est la source de critiques importantes, car elle ne s'appuie pas sur les principes du développement durable.

Dans ce contexte, la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mieux connue sous le nom de la commission Coulombe, est créée pour dresser l'état de la situation de la gestion des forêts publiques du Québec et émettre des recommandations pour améliorer le modèle de gestion en tenant compte des principes de développement durable et des aspirations de la population québécoise (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004). Le rapport final de la Commission, déposé en décembre 2004, donne lieu à une refonte importante du régime forestier (Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012). L'État et son ministère dédié aux ressources naturelles (MRN) ont un rôle plus affirmé avec des responsabilités nouvelles en matière de planification forestière (Desrosiers *et al.*, 2010; Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012). Or, cette responsabilité est désormais partagée avec les régions. Cette « décentralisation » est en effet considérée comme nécessaire pour la mise en place d'une gestion intégrée. « Compte tenu de la diversité des territoires régionaux du Québec, la saine gestion des fonds publics nécessite un ancrage régional et une dynamique plus locale de planification et de mise en place des stratégies d'aménagement durable » (Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012, p. 526). La nouvelle loi sur l'aménagement durable des territoires forestiers s'est largement inspirée de l'organisation territoriale administrative du Québec (Chiasson *et al.*, 2011).

La gestion intégrée et décentralisée, avec la mise en place de commissions forestières régionales, figure en effet parmi les recommandations de la Commission Coulombe qui seront adoptées dans le nouveau modèle. Suite à une demande des régions et des milieux locaux, le mandat de ces commissions s'est toutefois élargi en 2006 pour englober l'ensemble des ressources naturelles qui sont encadrées par le MRN, ce qui implique la forêt, bien sûr, mais également le secteur minier parmi d'autres.

C'est ainsi que les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) ont été mises en place en 2006 dans les régions du Québec. Elles sont sous la responsabilité des conférences régionales des élus (CRÉ) qui en déterminent la structure et les règles de fonctionnement en ce qui a trait, par exemple, au quorum, au mode de prise de décision, aux règles à suivre pour tenir des consultations publiques et assurer la transparence des travaux, etc. (MRN, n.d.).

Le mandat des CRRNT peut se résumer en deux principaux points. Premièrement, la commission joue un rôle de concertation des acteurs dans le domaine de la mise en valeur et de la conservation des ressources naturelles sur le territoire. Ce rôle de concertation se traduit par la diversité des intervenants du milieu autour de la table, qui est en quelque sorte un lieu d'échange d'information. Mentionnons également que la CRRNT peut mettre en place des forums et mécanismes de participation publique pour appuyer les orientations de sa planification. À titre d'exemple, la CRRNT Montérégie-Est a organisé un atelier de transfert de connaissances pour en apprendre davantage sur

cette industrie avec un représentant de la division des hydrocarbures au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). « À la suite de cet atelier, force est de constater que plusieurs questions des participants sont demeurées sans réponse » mentionne-t-elle dans un document qui a été préparé suite à l'atelier pour « répondre aux questions les plus fréquemment posées au sujet de l'exploitation des gaz de schiste à l'aide des explications proposées par les autorités gouvernementales et l'industrie lors de diverses communications et rencontres d'information qui ont eu lieu sur ce thème » (CRÉ de la Montérégie Est, 2010, p. 5).

Deuxièmement, ces tables de concertation jouent un rôle dans la planification du développement des ressources naturelles sur le territoire avec l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT)<sup>9</sup>.

Des commissaires sont nommés pour siéger à la table selon leur représentativité d'un secteur lié aux ressources naturelles, ou encore, leur représentation d'un territoire particulier. Le schéma suivant présente les collèges électoraux de la CRRNT Montérégie Est. Les membres qui siègent à la CRRNT diffèrent donc d'une région à l'autre. Le nombre de commissaires dans les quatre CRRNT à l'étude varie entre 15 et 23. Ajoutons que la CRRNT du Centre-du-Québec a un commissaire qui représente le milieu des mines et de l'énergie alors que celle de Chaudière-Appalaches a un commissaire pour le milieu de l'énergie et un autre pour le secteur minier, actuellement occupé par un représentant du Fonds d'exploration minière Estrie/Chaudière-Appalaches (FEMECA).

Les CRRNT peuvent mettre en place des comités d'experts pour orienter les décisions de la commission ou

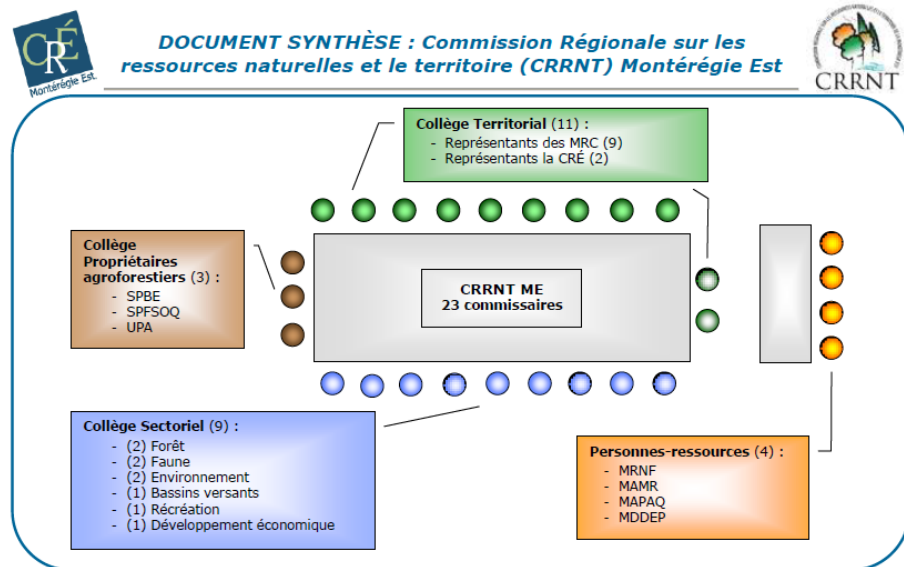


Figure 1 : Collèges électoraux de la CRRNT Montérégie Est

*Conférence régionale des élus de la Montérégie Est, 2012, p.2*

<sup>9</sup> Pour en savoir plus sur les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) et les orientations adoptées par les CRRNT du Centre-du-Québec, de Chaudière-Appalaches et de la Montérégie relativement aux activités liées au gaz de schiste, voir l'étude S1-2 sur la participation de l'instance municipale et autres acteurs à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste.

encore résoudre les questions épineuses (Leclerc, 2013).

La concertation d'acteurs d'horizons différents qui participent à la planification de la mise en valeur et de la conservation des ressources naturelles sur le territoire est certes un atout important de ce modèle. Cette coordination d'acteurs à l'échelle régionale améliore la qualité de la planification en mobilisant les ressources locales tout en intégrant une certaine souplesse pour arrimer les objectifs aux réalités régionales. Si bien que le système territorial généré par les CRRNT est spécifique à chaque région (Leclerc, 2013). Les orientations préconisées, les mécanismes de fonctionnement, la participation des divers acteurs ainsi que les retombées sont modulés selon les régions (*ibid.*). Cependant, il s'agit davantage d'un mécanisme de déconcentration plutôt que de décentralisation puisque le modèle de gouvernance continue d'être géré par le centre et les pouvoirs de décision des CRRNT restent, somme toute, restreints. Lors d'un groupe de discussion (CRRNT, 2013a), un participant a mentionné que la CRRNT avait peu de pouvoirs et de moyens pour jouer son rôle. D'ailleurs, rappelons que dans la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, les pouvoirs de l'État ont été accentués. Il s'agit donc d'une logique d'enchevêtrement des pouvoirs (Leclerc, 2013).

#### **2.3.4.2 Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT)**

Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) ont été institutionnalisées par le nouveau régime forestier. Mentionnons que plusieurs tables issues d'initiatives locales existaient auparavant, mais elles n'étaient pas officiellement reconnues. Alors que l'échelle d'intervention du CRRNT est régionale, les TLGIRT sont implantées à l'échelle des unités d'aménagement forestier (UA) qui sont en quelque sorte le niveau local dans le monde de la forêt québécoise. Mises en place par les CRÉ qui en établissent la composition, le fonctionnement et le mode de règlement des différends, les TLGIRT ont pour mandat de planifier les activités d'aménagement forestier à l'aide d'un plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT) et d'un plan d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFIO). Pour la réalisation de ces plans, la table doit collaborer avec la Direction générale régionale du MRN. « Ces plans sont élaborés dans le cadre d'un processus de concertation régionale et locale ainsi que sur la base d'un aménagement forestier durable basé sur une approche écosystémique. Ces plans tiennent compte des objectifs et cibles d'efficience que le ministre peut fixer en matière d'intervention forestière » (MRNF, 2010, p.3).

Selon la Loi de 2010 sur l'aménagement durable du territoire forestier (art. 55, par. 2), les représentants des organismes suivants doivent obligatoirement faire l'objet d'une invitation pour participer à la table : les communautés autochtones, représentées par leur conseil de bande, les municipalités régionales de comté et, le cas échéant, la communauté métropolitaine, les bénéficiaires d'une garantie d'approvisionnement, les

personnes ou les organismes gestionnaires de zones d'exploitation contrôlée, les personnes ou les organismes autorisés à organiser des activités, à fournir des services ou à exploiter un commerce dans une réserve faunique, les titulaires de permis de pourvoirie, les titulaires de permis de culture et d'exploitation d'érablière à des fins acéricoles, les locataires d'une terre à des fins agricoles, les titulaires de permis de piégeage détenant un bail de droits exclusifs de piégeage, les conseils régionaux de l'environnement (Desrosiers *et al.* 2010).

#### **2.3.4.3 Les organismes de bassins versants (OBV)**

La gestion participative et territorialisée de l'eau s'inscrivait parmi les recommandations du rapport *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, qui fait suite à des consultations publiques tenues en 1999 par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Dans cette foulée, le gouvernement du Québec a adopté en 2002 une Politique nationale de l'eau (PNE) qui s'appuie sur une gestion intégrée de l'eau avec la création et le soutien d'organismes locaux, qui sont en fait des tables de concertation qui œuvrent sur le territoire du bassin versant. Soulignons que dans certains milieux, ce type d'organismes issus d'initiatives locales existait déjà, tels que la Corporation de l'aménagement de la rivière Assomption et la Corporation de restauration de la Jacques-Cartier, pour ne nommer que ceux-là. Le Comité de bassin de la rivière Chaudière fut également créé en 1994 comme projet-pilote pour évaluer sa pertinence (ROBVQ, 2012).

Comme son nom l'indique, le mandat des OBV est de mettre en œuvre de façon concertée la gestion intégrée de l'eau du bassin versant. « Appliqué aux eaux de surface, le bassin versant désigne un territoire délimité par les lignes de partage des eaux sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé exutoire » (MDDEFP, n.d). Un peu à l'image des CRRNT vus précédemment, le rôle des OBV peut se décliner en deux principaux points.

D'abord, l'OBV a un rôle de concertation des acteurs et usagers de l'eau sur le territoire. À cet effet, divers représentants du milieu autochtone, municipal, agricole, forestier, industriel (pâtes et papiers, embouteilleurs d'eau, etc.), récréotouristique (associations touristiques, pourvoiries, associations de pêcheurs sportifs, etc.), environnemental, énergétique (gestionnaires de barrages hydroélectriques, etc.), communautaire (associations de riverains, regroupements de citoyens, etc.) ou institutionnel (établissements de santé, centres de recherche, etc.) peuvent siéger à cette table (ROBVQ, 2012). Des représentants gouvernementaux siègent également à la table sans droit de vote.

Ensuite, l'OBV a un rôle de planification des actions pour protéger et valoriser le réseau hydrographique sur le territoire, lequel se traduit principalement avec la réalisation d'un plan directeur de l'eau. Il s'agit d'un outil de planification qui dresse un portrait de la ressource et des enjeux sur le territoire en s'appuyant sur une vision partagée par les acteurs. Le plan est arrimé à un plan d'action qui identifie des objectifs à atteindre. Une fois le plan directeur en place, l'OBV met en œuvre les recommandations et exerce un suivi. Pour faciliter l'atteinte de ces objectifs et opérationnaliser la démarche, des ententes volontaires, désignées sous le nom de contrat de bassin, peuvent être adoptées entre des acteurs.

Il existe actuellement 40 organismes de bassin versant qui couvrent le territoire du Québec méridional dont 14 qui touchent les trois régions à l'étude : 9 dans Chaudière-Appalaches, 5 dans le Centre-du-Québec et 5 en Montérégie (voir l'encart 5 pour la liste).

**Encart 5 : Liste des OBV dans les trois régions qui recèlent des gaz de schiste**

- Comité de bassin de la rivière Chaudière
- Conseil de bassin de la rivière Etchemin
- Conseil de gouvernance de l'eau des bassins versants de la rivière Saint-François
- Groupe de concertation des bassins versants de la zone Bécancour
- Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean
- Organisme de bassins versants de la zone du Chêne
- Organisme de bassins versants Kamouraska, L'Islet, Rivière-du-Loup (
- Organisme de concertation pour l'eau des bassins versants de la rivière Nicolet
- Organisme des Bassins Versants de la Côte-du-Sud
- Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
- Conseil du bassin versant de la région de Vaudreuil-Soulanges
- Organisme de bassin versant de la baie Missisquoi
- Organisme de bassin versant de la Yamaska
- Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Chateaugay

MDDEFP (n.d)

Les OBV ont un statut d'organismes à but non lucratif et sont financés par le gouvernement, qui définit les règles de fonctionnement et propose les groupes porteurs d'intérêts. Chaque OBV reçoit entre 108 000 \$ et 126 000 \$ annuellement selon la superficie du territoire qu'il couvre et le nombre d'habitants (Brun et Lasserre, 2010). Le contenu du plan doit être évalué et approuvé par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Avec la mise en place des OBV, le gouvernement ne s'est pas désengagé pour autant. Au contraire, son rôle s'est accentué dans la gestion de l'eau au Québec (*ibid.*).

Depuis 2001, le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) fournit du soutien technique aux OBV, diffuse de l'information et est l'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec. Mentionnons également l'existence d'une *Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau* qui coordonne les actions gouvernementales et dont les représentants proviennent de 13 ministères.

Face à la priorité du gouvernement de lutter contre la prolifération des algues bleu-vert en 2007 (Brun et Lasserre, 2010) et à l'adoption en 2009 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (Loi 27), le rôle des OBV s'est accru. « Cette loi vient préciser les droits et les responsabilités de la collectivité quant à l'utilisation et la préservation de l'eau et donne force de loi à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant » (ROBVQ, 2012).

Le regroupement des OBV reconnaît plusieurs avantages à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une coordination plus efficace des actions, la conciliation des usages parfois conflictuels, la mise en valeur de l'eau sur les plans environnemental, social et économique, l'adoption d'une vision commune, la participation du public et la mobilisation du leadership des acteurs locaux (ROBVQ, 2012).

Par contre, les OBV font face également à plusieurs défis, dont un important problème de sous-financement. Considérant l'importance du rôle qu'ils doivent assumer, les OBV sont très limités dans les moyens techniques et les expertises à leur disposition (Raïche, 2008, p. 269; Brun et Lasserre, 2010). De plus, « la situation financière des OBV a pour conséquence de mettre ces organismes en concurrence dans la recherche de fonds publics et privés » (Brun et Lasserre, 2010, p.5). Il est difficile également pour les représentants de parcourir le territoire à une fréquence régulière avec un budget aussi restreint, d'autant plus lorsque la superficie à couvrir est très importante comme c'est le cas pour certains OBV (Brun et Lasserre, 2010).

La légitimité des OBV est aussi parfois remise en cause, notamment par les municipalités (Milot et Lepage, 2010, p. 88). En effet, les acteurs qui interviennent dans la gouvernance de l'eau sont nombreux au Québec. En plus des nombreux ministères qui encadrent des usages spécifiques de l'eau – dont le MDDEFP, le MRN et le MAPAQ – les municipalités jouent un rôle important dans ce domaine de par leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'approvisionnement en eau potable (Milot, 2008, p. 199). Comme le soulignent Brun et Lasserre (2010, p. 2), « [l]e conseil municipal reste le principal lieu de gouvernance locale aux yeux des élus du fait de son antériorité par rapport aux autres systèmes et de la légitimité politique de ceux qui le composent ». Ajoutons que le système hydrique est parfois inclus dans le PRDIRT élaboré par la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) à l'échelle régionale.

Finalement, mentionnons comme dernier défi le caractère inadéquat du statut d'OBNL pour les OBV. « Un OBNL a normalement son autonomie, des membres qui définissent



sa mission, ses mandats et ses structures et qui élisent leurs représentants au conseil d'administration, représentants qui n'ont alors de compte à rendre qu'à leurs membres lors d'assemblées générales. Un organisme de bassin versant, quant à lui, a une mission et des mandats définis par le gouvernement » (Raïche, 2008, p. 266).

#### **2.3.4.4 Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent**

En 1988, le gouvernement fédéral, en partenariat avec le gouvernement du Québec, met en place le Plan d'action Saint-Laurent pour protéger et dépolluer le fleuve Saint-Laurent. Comme le plan ne prévoit pas impliquer la participation des populations locales dans l'établissement des objectifs et la mise en œuvre des actions, des groupes environnementaux du Québec fondent Stratégies Saint-Laurent en 1989.

Cette initiative citoyenne vise à pallier l'absence de mécanismes participatifs dans ce plan avec la création de comités Zones d'intervention prioritaire (ZIP) pour impliquer divers acteurs locaux dans la mise en valeur du Saint-Laurent. En 1995, les comités ZIP sont reconnus comme collaborateurs privilégiés du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (la 2<sup>e</sup> phase du Plan d'action Saint-Laurent) et sont financés par ce dernier. Stratégies Saint-Laurent, organisme à but non lucratif, regroupe les comités ZIP du Québec.

Au Québec, 13 comités ZIP sont à l'œuvre dont plus de la moitié dans les trois régions à l'étude qui sont, rappelons-le, limitrophes au fleuve Saint-Laurent, soient les comités ZIP Haut Saint-Laurent, Ville-Marie, Jacques-Cartier, Des Seigneuries, Lac Saint-Pierre, Les Deux Rives, Québec et Chaudière-Appalaches.

Composés des différents usagers du fleuve-St-Laurent (municipalités, groupes environnementaux, industriels, groupes d'intérêts, citoyens, administrations publiques), ces comités de concertation, présentés comme des lieux de délibération à l'interface de la communauté des riverains et du groupe des décideurs, s'engagent à être multisectoriels et représentatifs de leur territoire (Gareau et Lepage, 2005). Le principal mandat des comités ZIP est la réalisation des plans d'assainissement régionaux, ou *Plans d'action et de réhabilitation écologique* (PARE) (Milot et Lepage, 2010). Ainsi, à partir d'un bilan environnemental fourni par des experts, ces comités doivent tenir des consultations publiques afin de valider le bilan, de l'enrichir du savoir local et d'identifier des actions prioritaires et concrètes qui seront reportées dans le PARE (Gareau et Lepage, 2005; Lepage et al., 2003).

Le processus d'élaboration du PARE vise à engager les acteurs concernés dans un processus consensuel de prise de décision pour la mise en œuvre des projets sélectionnés (Gareau et Lepage, 2005, p. 107). Les comités ZIP s'inscrivent ainsi dans une approche de gestion intégrée de l'environnement (voir Encart 6 - Gauthier et

Lepage, 2005). « Grâce aux comités ZIP, pour la première fois, des acteurs qui s'ignoraient et même se dénonçaient publiquement prennent place à la même table dans le but de se donner une vision commune de la réhabilitation et de la protection du Saint-Laurent, de même que d'échanger information et expertise » (Stratégies St-Laurent, 2011).

La conciliation des intérêts des différents usagers du fleuve Saint-Laurent au sein des comités ZIP est toutefois un processus de négociation fragile et complexe, qui nécessite un apprentissage important de la part des différents participants (Lepage et al., 2003). Gareau et Lepage (2005, p. 107-108) identifient ainsi quatre facteurs qui influencent la mission et l'action environnementale des comités ZIP :

- L'éventail des intérêts sociaux de la communauté représentée et l'inégalité du rapport de force entre chaque secteur de la société concernée;
- La capacité d'arbitrer les intérêts divergents des acteurs;
- La stabilité organisationnelle et financière pour assurer la réalisation des priorités environnementales;
- L'incertitude des connaissances scientifiques, leur accessibilité et leur interprétation par les acteurs.

#### **Encart 6 – La gestion intégrée de l'environnement**

Les premières mesures de gestion de l'environnement adoptées par les gouvernements canadien et québécois, dans les années 1970 à 1990, relevaient d'une approche réglementaire et bureaucratique qui, bien qu'ayant donné des résultats, s'est avérée très coûteuse en plus d'être critiquée pour sa gestion en silo et la faible prise en compte des dynamiques sociales présentes dans les milieux à conserver (Lepage et al., 2003). Depuis, la gestion de l'environnement a entrepris un tournant vers une approche davantage intégrée, caractérisée par une décentralisation ainsi qu'une plus grande implication des communautés riveraines dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions environnementales.

Cette approche plus souple, axée sur le territoire et sur les systèmes-acteurs qui le composent, vise l'harmonisation des intérêts divergents et la recherche de compromis « socialement acceptables et écologiquement défendables » (*ibid.*, p. 66). La gestion intégrée de l'environnement est donc basée sur des mécanismes interactifs de coopération, de concertation, de négociation et d'action commune, qui incluent les différentes parties prenantes des territoires concernés de même que des experts des sciences naturelles et sociales (Gauthier et Lepage, 2005). Bien que ce modèle implique une forte logique ascendante, l'État y conserve un rôle de facilitateur et doit veiller à ce que l'ensemble des décisions prises localement soient cohérentes à une échelle plus globale (Lepage et al., 2003).

La construction d'un compromis à partir des visions d'une multitude d'acteurs, telle que prônée par l'approche de gestion intégrée de l'environnement, ne va cependant pas de soi. Le caractère très procédural de ce modèle de gestion peut ainsi avoir pour effet de centrer les énergies sur le

processus de délibération au détriment des actions concrètes sur l'environnement (Gareau et Lepage, 2005). La représentativité des participants dans les mécanismes de gestion environnementale est aussi critiquée. En effet, la nécessité d'arriver à un compromis exclut du processus les acteurs ayant des positions plus fermes, et les ressources nécessaires pour assimiler les connaissances scientifiques et pour participer aux mécanismes de concertation créent un rapport de force inégal entre les acteurs organisés, rémunérés et ceux non organisés ou non rémunérés. Enfin, l'incertitude de certaines connaissances scientifiques sert parfois de prétexte pour maintenir le statu quo (*ibid.*).

Dans leur étude d'un projet de gestion intégrée pour la décontamination du port de Montréal, Lepage, Gauthier et Champagne (2003, p. 84) ont identifié certains facteurs ayant contribué à l'atteinte d'un compromis acceptable :

1. L'ensemble des acteurs possède assez de ressources pour leur permettre de jouer le jeu de la négociation;
2. Un ou des acteurs facilitent la médiation entre les intérêts divergents en rééquilibrant le débat sur les faits et en facilitant la traduction des informations scientifiques;
3. Les autorités ont une volonté ferme d'aboutir à une solution et ont la possibilité de recourir à une procédure formelle et contraignante en cas d'échec de la concertation.

Un dernier facteur de réussite est mis de l'avant par Gauthier et Lepage (2005, p. 113) :

4. Les acteurs doivent reconnaître l'inévitabilité des incertitudes scientifiques et adopter une approche de gestion adaptée en conséquence. Celle-ci implique que les décisions et les politiques doivent être mises à jour en continu en fonction des nouvelles connaissances et des opportunités d'apprentissage et d'innovation.

### 2.3.5 Comité de suivi environnemental

Le comité de suivi environnemental gagne en popularité au Québec et au Canada (Gauthier *et al.*, 2011; Gagnon *et al.*, 2000, p. 8). La mise en place de ces comités est parfois obligatoire pour obtenir l'autorisation d'un projet, notamment après un processus d'évaluation des impacts environnementaux (Acertys, 2010, p. 11; Gagnon *et al.*, 2000, p. 13). Par exemple, la mise en place de ce type de comité dans le domaine de la gestion des déchets est obligatoire dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement (GRIDD, 2012b, p. 64). Les comités de suivi du Plan de gestion des matières résiduelles ont en effet pour mandat de mettre en œuvre le plan de gestion des matières résiduelles de la MRC dans l'objectif de réduire les matières enfouies et d'augmenter les matières réutilisées et recyclées.

D'autres fois, ils sont formés sur une base volontaire par les municipalités, groupes d'intérêt ou citoyens et même parfois par l'entreprise privée (Gagnon *et al.*, 2000, p. 9). Des comités de suivi ont également été mis en place pour le suivi de projets éoliens

comme celui dans la MRC des Érables, dans la région du Centre-du-Québec, qui regroupe des représentants de la MRC, des municipalités concernées, de l'Union des producteurs agricoles (UPA), du Syndicat des propriétaires forestiers, du promoteur, des propriétaires et du Conseil régional de l'environnement du Centre-du-Québec (MRC de L'Érable, 2009). La mise sur pied de comités de suivi est identifiée comme une bonne pratique de responsabilité sociale par les entreprises (GRIDD, 2012, p. 22).

Le rôle et le fonctionnement de ces comités (portée du mandat, fréquence des réunions, financement, composition, etc.) varient énormément, allant du simple échange d'information à une surveillance étroite des composantes du projet. D'ailleurs, ils sont désignés par différents noms : comité de suivi, de surveillance, de vigilance, de liaison, de coordination, etc. Les membres du comité, des acteurs provenant d'horizons différents (élus, associations, entrepreneurs, citoyens, experts...), assurent une surveillance du projet, voient à ce que les mesures d'atténuation soient appliquées et vérifient la justesse des impacts prédits par l'évaluation des impacts environnementaux (Gagnon *et al.*, 2000, p. 18). Les comités de suivi servent aussi informellement de liaison entre les citoyens et les initiateurs du projet, soit pour le traitement des plaintes ou pour communiquer les informations concernant l'évolution du projet à la population (Gagnon *et al.*, 2000, p. 105-106). Peu de comités disposent d'un budget (Acertys, 2010, p. 19).

Ces comités font face à plusieurs limites, qui ont été soulignées dans un rapport qui analyse et évalue le fonctionnement de dix comités de suivi environnemental au Québec (Gagnon *et al.*, 2000). Plusieurs recommandations ont été formulées pour dépasser ces limites. Entre autres, il est recommandé de mettre en place un cadre légal et réglementaire pour encadrer le fonctionnement du comité et en évaluer les activités; d'avoir des coordonnateurs et des experts chargés de faciliter le travail du comité; d'assurer une convergence entre les actions du comité et celles des collectivités territoriales; de se doter de moyens et de ressources afin de documenter scientifiquement les impacts et d'en faire un suivi exhaustif, et finalement d'attribuer des ressources financières adéquates aux comités pour mener à bien leur mandat tout en garantissant leur indépendance face au promoteur (Gagnon *et al.*, 2000).

### **2.3.6 Partenariat**

Finalement, dans les dispositifs axés sur l'implication et la concertation, mentionnons le partenariat qui est « beaucoup plus formel que la concertation et implique un engagement contractuel à partager des responsabilités, à mettre en commun des ressources et à se diviser des tâches suite à une entente négociée » (Bourque, 2008, p. 6). Ce dispositif est parfois mobilisé à l'échelle locale. Évoquons notamment le modèle éolien qui permet aux municipalités et MRC d'exploiter une entreprise d'énergie éolienne, seule ou en partenariat avec une autre municipalité, un conseil de bande ou une entreprise du secteur privé (MAMR, 2005).

### 2.3.6.1. Actes publics conventionnels

Les actes publics conventionnels (APC) sont un type de partenariat généralement employé dans le cadre de grands projets d'infrastructures, en particulier lorsque ces projets soulèvent des problèmes d'acceptabilité sociale, voire des conflits (Simard, 2006). Lascoumes et Valluy définissent les APC comme « l'ensemble des négociations se concluant par un accord, entre des autorités publiques et des personnes privées, sur le contenu d'actes finalisés à réaliser par l'une ou l'autre des parties engagées » (1996, dans Simard, 2006, p. 99). Le recours à ces cadres normatifs flexibles est justifié par l'échec de l'approche réglementaire classique à régler des problèmes de plus en plus complexes et coûteux, qui engendrent beaucoup de délais (Simard, 2007, p. 163-164).

Les APC peuvent prendre diverses formes : contrat, programme, charte, entente, protocole, ou encore initiative volontaire d'une entreprise (voir l'encart 7 pour des exemples). Le cadre général de ces APC est négocié à une échelle globale, entre des acteurs publics et l'entreprise. Toutefois, leur mise en œuvre fait l'objet d'une nouvelle négociation à l'échelle locale, et leur contenu spécifique peut donc varier d'un endroit ou d'un projet à l'autre (Simard, 2007). Ainsi, les APC viseraient à « développer une plus grande efficacité et flexibilité de l'action publique en facilitant sa mise en œuvre en fonction des différents contextes [...] et favoris[eraient] la réciprocité entre les parties. » (Simard, 2006, p. 101). En effet, lors de la négociation pour sa mise en œuvre à l'échelle locale, le contenu des APC peut être ajusté, dépassé ou même faire l'objet d'innovations sortant complètement du cadre général négocié en amont (Simard, 2007). Le résultat des négociations dépend du rapport de force entre les différents acteurs impliqués, c'est-à-dire des ressources détenues par chacun et de leur capacité d'apprentissage respective (Simard, 2006).

Cette possibilité d'ajustement du contenu des APC en fonction du contexte local, souvent présentée comme un avantage de cet outil, fait cependant l'objet de critiques. Ainsi, pour Simard (2006), le fait que la mise en œuvre des APC varie d'un endroit à l'autre soulève des questions en termes d'égalité de traitement. Par exemple, les plus grandes municipalités, où les élus ont davantage de ressources, pourraient être en mesure d'obtenir davantage de concessions de la part des entreprises que des municipalités de plus petite taille ou n'ayant pas eu d'expérience précédente de négociation. Par ailleurs, la nécessité d'avoir accès à certaines ressources (temps, argent, expérience, influence politique, etc.) limite la participation aux négociations aux acteurs les mieux organisés, qualifiés d'« élite régionale » (Simard, 2006, p. 109). Le recours à des APC s'éloigne ainsi d'un processus participatif, transparent et inclusif : « [Les acteurs les plus forts] préfèrent négocier des ententes bilatérales, en amont et en coulisse du débat public, en orientant au mieux ce dernier, tout en risquant de le vider de plusieurs de ses acteurs et de son contenu » (*ibid.*, p. 110). Ainsi, on passe d'un

modèle d'action publique d'État de droit producteur de règles à un modèle où l'État dépend de l'entreprise et où l'action publique tend vers la privatisation, soulevant du même coup des problèmes d'imputabilité et de légitimité des décisions (Simard, 2006; 2007).

Enfin, l'efficacité des APC à répondre aux problèmes d'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures présente certaines limites. Les APC visent certaines catégories d'acteurs en particulier, comme les autorités municipales et les propriétaires des terres directement touchées par un projet, dont les préoccupations peuvent être apaisées par des mesures de compensation (Simard, 2007). Cependant, ces outils ne permettent pas de répondre aux préoccupations des autres acteurs touchés de façon indirecte, comme les voisins des terrains concernés, ou encore les différents groupes d'intérêts de la communauté. De plus, la compensation peut difficilement atténuer certaines externalités négatives d'un projet, telles que les incertitudes concernant la santé ou la sécurité, l'atteinte au paysage, etc. (*ibid.*).

#### **Encart 7 – Des exemples d'APC**

##### *Programme de mise en valeur intégrée (PMVI)*

En vertu de cet APC, établi en 1985, Hydro-Québec met à la disposition des municipalités et des MRC touchées par son projet de ligne de transport d'électricité à très haute tension des crédits allant jusqu'à 1% du coût de la ligne, pour des projets de mise en valeur de l'environnement et de développement régional, conçus et élaborés par les municipalités et MRC. Ces projets doivent cependant recevoir l'aval du promoteur afin de bénéficier de ce financement (Simard, 2007, p. 166).

##### *Entente Hydro-Québec – UPA*

Cette entente entre l'Union des producteurs agricoles et Hydro-Québec, renouvelée périodiquement depuis 1986, prévoit diverses compensations pour les agriculteurs dont les terres sont touchées par le passage d'une ligne de transport d'électricité à haute tension. Par exemple, en milieu forestier ou agricole, des compensations sont versées pour la perte d'espace, de temps et de récoltes ainsi que pour tout autre inconvénient occasionné par la construction de la ligne. De même, un paiement de 150 % de la valeur de l'espace nécessaire à la servitude est versé au propriétaire du terrain, soit un taux plus avantageux que celui qui serait octroyé dans le cas d'une expropriation (100 % de la valeur du terrain, sans aucun bénéfice additionnel) (Simard, 2007, p. 168).

### **En guise de conclusion : forces et limites des dispositifs participatifs**

Suite à cet exercice d'inventaire, force est de constater l'existence d'un nombre important de mécanismes de participation, de consultation et de concertation en place aux échelles locales, supralocales et régionales au Québec. Plusieurs de ces dispositifs

pourraient être mobilisés seuls ou en complément pour appuyer l’encadrement de l’industrie du gaz de schiste au Québec. Ils impliquent différents acteurs : les municipalités et MRC, les citoyens et la société civile, les promoteurs, les experts, les représentants de l’État. Le tableau 3 résume les principales composantes de ce portrait. Certains dispositifs peuvent être adoptés de façon ponctuelle. À cet égard, nous avons présenté le jury de citoyen, la charrette et la concertation citoyenne en urbanisme comme des exemples de dispositifs participatifs qui peuvent être mobilisés pour réaliser un exercice de planification ou résoudre un problème. Une panoplie de mécanismes participatifs sont d’ailleurs mobilisés par les municipalités et autres acteurs locaux pour l’élaboration de politiques familiales et culturelles, pour identifier les priorités du Pacte rural encadré par la Politique nationale de la ruralité, pour l’élaboration d’Agendas 21 locaux, etc. (UMQ, 2012). Le document intitulé *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décision* (Santé Canada, 2000) recense plus d’une cinquantaine de mécanismes de participation (voir annexe 1 pour la liste). Cette diversité est certes une force du modèle québécois qui permet d’impliquer les citoyens ainsi que divers acteurs afin de prendre en compte leurs intérêts.

**Tableau 3 : synthèse des différents dispositifs participatifs**

	<b>Dispositifs participatifs</b>	<b>Ex. au Québec</b>	<b>Acteurs mobilisés</b>	<b>Coûts</b>
Passif          Actif	<b>Dispositifs d’information</b>			
	Publicité			Var.
	Séance d’information	Période de questions des séances publiques du conseil municipal	Élus et citoyens	1
	<b>Dispositifs de consultation</b>			
	Rencontre de travail			1
	Comité consultatif	Comité consultatif d’urbanisme (CCU)	Élus, citoyens et/ou représentants de domaines d’importance sur le territoire	1-2*
		Comité consultatif minier de la municipalité de Rouyn-Noranda	Élus, MRN et représentants des promoteurs	
		Comité consultatif agricole (CCA)	Municipalité (élus), < 50 % de producteurs agricoles résidant sur le territoire, autres citoyens	
	Assemblée publique de consultation	Assemblée publique de consultation concernant la modification de documents d’urbanisme	Municipalité (élus) et citoyens	2
		Référendum décisionnel en urbanisme	Municipalité (élus) et citoyens	3
			2	

	Consultation publique pour l'implantation d'une mégaporcherie	Municipalité (élus) et citoyens	
Audience publique	Audiences publiques dans le cadre de la Loi sur la qualité de l'environnement	Bureau d'audiences publiques en environnement, promoteurs, citoyens et société civile	4
<b>Dispositifs axés sur l'implication et la concertation</b>			
Jury citoyen		Entre 12 et 24 citoyens	4
Charrette		Entre 20 et 60 citoyens (parfois plus de 1 000)	3
Concertation citoyenne en urbanisme		Acteurs de la communauté	2
Comité et table de concertation	Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT)	Conférence régionale des élus (élus municipaux), et représentants de domaines d'importance sur le territoire	1-2-3-4*
	Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT)	Représentants de domaines d'importance sur le territoire et élus municipaux	
	Organismes de bassin versant (OBV)	Acteurs préoccupés par la gestion du bassin versant	
	Comité Zone d'intervention prioritaire (ZIP) pour la gestion du Fleuve St-Laurent	Acteurs préoccupés par la gestion du Fleuve St-Laurent	
Comité de suivi environnemental		Promoteurs, élus, citoyens et représentants de domaines d'importance sur le territoire	2-3**
Partenariat	Des projets éoliens peuvent faire l'objet d'un partenariat entre les municipalités et le privé	Municipalités et promoteurs	Var.

**Échelle des coûts : 1 = peu coûteux (moins de 5 000 \$), 2 = modéré (10 000 \$ à 20 000 \$), 3 = coûteux (20 000 \$ à 50 000 \$), 4 = très coûteux (plus de 50 000 \$), Var. = très variable**

\* Pour les comités consultatifs déjà en place, le fait d'intégrer une nouvelle préoccupation est peu coûteux alors que la création d'un nouveau comité exige des ressources beaucoup plus importantes.

\*\* Un comité de suivi exige des ressources somme toute importantes. Toutefois, plusieurs comités sont actuellement en place au Québec avec peu de ressources, ce qui limite toutefois la portée de leur mandat.

*La force du modèle québécois réside donc [dans] sa capacité d'accroître la concertation entre les acteurs, de développer de nouvelles formes de*



*collaboration entre les entreprises, les institutions locales et les divers acteurs sociaux dont la pertinence économique est reconnue, de mobiliser la société civile sur des enjeux importants de développement et de pouvoir mettre en place des mécanismes et des stratégies permettant d'agir en concertation avec plusieurs intervenants, qu'ils soient publics, communautaires, associatifs ou privés (Robitaille et Chiasson, 2005, p. 144).*

Rappelons d'ailleurs que la valorisation et le renforcement des mécanismes d'information et de consultation en matière d'aménagement et de développement du territoire est l'une des principales orientations de la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

Or, malgré ces atouts, on ne peut nier l'existence d'un certain nombre de difficultés. D'abord, la multiplication des mécanismes participatifs peut être en soi problématique. Bourque (2008, p. 66) parle d'hyperconcertation pour identifier la multiplication des structures de concertation : « sur le terrain, cela ressemble plus à un embouteillage tellement les instances, démarches ou lieux de concertation se multiplient à la vitesse de la création de toute nouvelle initiative publique ou privée touchant le développement des communautés ». Des chevauchements, des incohérences et des tensions existent (Robitaille, 2006, p. 68; Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 166). Bherer (2011) parle même de rivalité entre les dispositifs.

En outre, les membres qui siègent aux comités et tables de concertation sont souvent les mêmes personnes d'un dispositif à l'autre. « Les acteurs qui coopèrent sont souvent *un peu les mêmes*, ceux qui maîtrisent les codes et les logiques de projet, ceux qui disposent de ressources particulières (réseaux de connaissances, formation, information, pouvoir, etc.) » (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 31). Les nombreux dispositifs sur un territoire peu peuplé peuvent expliquer cette limite. Par ailleurs, plusieurs acteurs, dont la société civile, ne disposent pas toujours de moyens, dont le temps, pour s'investir (Proulx, 2008, p. 596-597).

Les mécanismes de participation sont parfois limités, jouant davantage le rôle de courroie de transmission de l'information plutôt que de favoriser un débat constructif, alors que les dispositifs de concertation ont des pouvoirs restreints. Ainsi, le lien entre ces dispositifs participatifs et leur impact sur les processus décisionnels est souvent manquant ou, du moins, n'est pas clairement mis en évidence (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Les dispositifs présentés plus haut font souvent l'objet d'une institutionnalisation, phénomène qui présente à la fois des bénéfices et des contraintes à la participation (Blondiaux, 2008). Par exemple, l'institutionnalisation de la participation, lorsqu'elle est arbitrée par un acteur neutre, peut favoriser l'expression du point de vue des publics plus marginalisés. Les institutions font aussi en sorte d'assurer la continuité temporelle

des fruits de la participation, une fois celle-ci terminée. Toutefois, les dispositifs participatifs font l'objet d'un pré-cadrage par les institutions qui les mettent en place, lequel conditionne la portée et les règles du débat (Barbier et Larue, 2011). Ainsi, plus les décisions soumises à la participation publique touchent à des enjeux et des responsabilités faibles, plus elles paraissent ouvertes, alors que la marge de manœuvre accordée à la participation pour des décisions portant sur des enjeux plus importants risque d'être assez réduite. En plus de l'environnement institutionnel qui l'initie, le système d'action socio-territorial dans lequel se déroule la participation exerce aussi une influence sur celle-ci, les rapports de force pouvant être reproduits, atténués ou renforcés au sein de l'espace participatif (*ibid.*). Ainsi, assurer une participation représentative et équitable de l'ensemble des intérêts d'une communauté représente toujours un défi de taille, particulièrement en ce qui concerne les intérêts des populations marginalisées (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Finalement, le sous-financement est un défi récurrent qui affecte à la fois les tables et comités de concertation et de suivi en place et les organisations locales ou régionales qui instaurent des mécanismes de participation et de consultation. Une échelle qui estime les coûts des différents dispositifs est d'ailleurs présentée dans le tableau synthèse. Ces méthodes peuvent toutefois varier énormément en termes de coût dépendamment de l'ampleur de la participation, des objectifs à atteindre et des ressources humaines impliquées. Pour les mécanismes participatifs ponctuels, il faut prévoir du financement pour la planification ainsi que le suivi après l'événement, alors que les mécanismes permanents, comme les tables ou comités, exigent des ressources récurrentes pour assurer leur pérennité.

## Chapitre III : Conditions de réussite et défis de la participation publique

La participation publique comporte de nombreux avantages, mais recèle également des limites importantes qui peuvent en atténuer la portée, au point où la pertinence de l'exercice est parfois même remise en question. Entre ces deux antagonismes, les dernières années ont vu émerger « une période post-collaborative, où l'enjeu pour les chercheurs et les praticiens serait non pas d'abandonner la perspective communicationnelle, mais de dépasser l'opposition entre une image enchantée et souvent très théorique de la participation et une critique radicale pour plutôt insister sur les difficultés et les défis, éclairer les différents types de contextes et les conditions qui contribuent à produire des *épisodes participatifs* » (Bacqué et Gauthier, 2011, p. 56). Un survol de la littérature scientifique permet de dénombrer plusieurs conditions à remplir et défis à relever pour une participation publique réussie. Nous en présentons un résumé dans les pages qui suivent en nous inspirant de la synthèse de Gauthier et Gagnon (2013), qui a été réalisée à partir des travaux de nombreux chercheurs (parmi ces auteurs, mentionnons : André, 2006; Bacqué et Sintomer, 2005; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005; Blondiaux, 2005; Blondiaux, 2008; Nabatchi, 2012; Ouimet, 2006; Van Kemenade et Fréchette, 2007; Yergeau et Ouimet, 1984), en fonction des démarches municipales de développement durable. Nous avons adapté ces conditions et défis aux objectifs de notre mandat sur le gaz de schiste.

### 3.1 Participation dès le début de la démarche ou du projet

La participation peut être mise en place à différentes phases dans le processus de développement d'un projet. Or, une démarche participative qui est instaurée avant même que le projet soit formulé et qui permet de l'adapter est une condition importante. Plus la participation a lieu tôt dans le processus décisionnel, plus la communauté est portée à avoir confiance dans l'utilité et la légitimité des activités de participation (Grodzinska-Jurczak et Cent, 2011, p. 374). L'intégration d'un mécanisme de participation lorsque les décisions importantes ont déjà été fixées s'est avérée improductive dans plusieurs cas, créant même l'effet inverse en alimentant la frustration des citoyens (Arnstein, 1969, p. 216; Côté et Gagnon, 2005, p. 66; Stevens, 2010, p. 331). L'utilisation d'une approche de participation en amont « permet [généralement] de bâtir la confiance entre les participants, de renforcer la cohésion et d'arriver à des propositions constructives au lieu d'alimenter la méfiance » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 13). Les risques de conflits sont réduits.

### **3.2 Communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet**

Tout comme une participation précoce dans le projet apparaît importante, la mise en place d'un mécanisme qui agit comme courroie d'information entre les différents acteurs une fois le projet démarré est une condition gagnante. Selon les préoccupations à aborder, ce mécanisme peut prendre la forme d'un comité de liaison, d'une table de concertation ou encore d'un comité de suivi. Il s'agit d'ailleurs, rappelons-le, d'une formule de plus en plus prisée par les différents groupes d'acteurs (citoyens, élus, promoteurs, gouvernement) afin d'encourager l'échange d'informations, mais aussi d'assurer une surveillance de la mise en œuvre du projet. À cet égard, l'accès à l'information est également une condition essentielle dans tout dispositif participatif efficient.

### **3.3 Accès et transparence de l'information**

En outre, l'information doit être accessible, fiable, compréhensible et utile pour l'ensemble des participants (Van Kemenade et Fréchette, 2007). Cette divulgation plus complète des informations s'inscrit d'ailleurs dans « l'apparition d'une 3<sup>e</sup> vague en matière de gouvernance environnementale, appelée *regulation by revelation*, qui repose sur la divulgation la plus large des informations en matière d'environnement » (Baril, 2009, p. 1).

### **3.4 Clarté du processus et des objectifs de la participation**

Le rôle des participants dans le processus menant à la décision peut se limiter à simplement fournir certaines informations ou, à l'opposé, s'étendre à une pleine participation au processus décisionnel. Ainsi, les participants d'un jury citoyen devraient normalement s'attendre à ce que leur avis ait un plus grand impact sur une décision que des participants à une séance d'information. Quels que soient les objectifs de la participation, les étapes, le rôle des participants et les limites du dispositif de participation doivent être clairement expliqués et respectés par l'ensemble des citoyens et des acteurs impliqués (Gauthier et Gagnon, 2013; Van Kemenade et Fréchette, 2007; UMQ, 2012, p. 12). Le citoyen ne peut jouer toutefois le rôle d'expert technique. « C'est sa connaissance intime du milieu qu'on veut valoriser dans le processus de participation, car c'est la mise en commun et la confrontation de l'expertise de tous les acteurs – citoyens, professionnels et élus – qui permettra d'arriver aux solutions les mieux adaptées aux besoins de l'ensemble de la collectivité » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 22).

### 3.5 Volonté et pouvoir d'influence réel sur le processus décisionnel

Les décideurs doivent aussi être prêts à réellement considérer et à inclure dans la prise de décision les résultats de l'exercice de participation, sinon la légitimité du processus risque d'être remise en cause (Rodela, 2012, p. 33). « Le dispositif de participation doit permettre de traduire les résultats de la discussion en action » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 15). L'incapacité de reconnaître les citoyens comme des acteurs ayant droit de parole et de valoriser leur savoir est un obstacle majeur à la réussite d'un processus participatif (Blicharska *et al.*, 2011, p. 1384; Côté et Gagnon, 2005, p. 70). D'ailleurs, cet engagement et cette bonne volonté envers le processus participatif ne doivent pas être exclusifs aux seuls organisateurs, mais devraient aussi être présents chez tous les acteurs impliqués dans la participation (Lostarnau *et al.*, 2011, p. 2470). À cet égard, la mise en place de mécanismes de suivi pour expliquer les choix et décisions s'avère une avenue intéressante (Van Kemenade et Fréchette, 2007).

### 3.6 Diversité et représentativité des acteurs

Les processus participatifs gagnent aussi à inclure une grande diversité d'acteurs et de points de vue, ce qui permet de légitimer le processus et d'améliorer la pertinence de la contribution d'ensemble des participants (Harris *et al.*, 2012, p. 201). En général, un processus de participation mené à l'échelle locale permet et encourage une plus grande implication des participants qu'un processus ayant une portée provinciale ou nationale (Bassoli, 2010, p. 489; Raymond, 2009, p. 18). La représentativité demeure tout de même un défi important à cette échelle, puisque ce sont souvent les personnes les plus visibles, les mieux articulées et les plus instruites qui prennent part aux activités de participation (Botes et van Rensburg, 2000, p. 45). L'élargissement de la participation aux groupes marginaux constitue d'ailleurs une des difficultés importantes à surmonter dans la mise en œuvre de démarches participatives, comme l'ont souligné Bacqué et Gauthier (2011, p. 51).

En effet, la prédominance de certains groupes d'intérêts au sein d'autres instances participatives peut avoir pour effet d'accroître leur influence auprès des autorités politiques, au risque de transformer la participation en un instrument de renforcement des inégalités sociales (Blondiaux, 2011). Il importe donc de sonder également l'opinion des populations plus vulnérables et marginalisées (Botes et van Rensburg, 2000, p. 53). Pour rejoindre ces groupes, Gauthier et Gagnon (2013, p. 22) suggèrent plusieurs stratégies: « la diffusion au préalable de l'information, l'offre d'une formation ou d'une autre forme de soutien à la participation, le recours à une variété de moyens d'expression (autres que le discours) et le choix du lieu où se déroulera le processus sont tous des éléments susceptibles d'encourager une participation élargie et équitable ». De plus, certaines méthodes de participation, telles que les groupes de

discussion, conviennent davantage pour rejoindre les tranches de la population les moins susceptibles de participer (Côté et Gagnon, 2005, p. 70).

### **3.7 Équité, respect et coopération**

Le respect est un facteur important. À cet égard, dans la communication et les modalités d'échange, les participants doivent être sur un même pied d'égalité (Van Kemenade et Fréchette, 2007). Tremblay (2011, p. 249) parle de « communications symétriques bidirectionnelles permettant à l'organisation d'interagir adéquatement avec ses publics sur une base de respect, de confiance et de compréhension mutuelles ».

Toutefois, l'équité et le respect ne permettent pas toujours d'éviter les conflits. La démarche vers un consensus peut se faire en encourageant les échanges de points de vue et, dès lors, les conflits deviennent un passage obligé (Bacqué et *al.*, 2005). Le défi consiste alors à rallier les intérêts personnels ou sectoriels aux intérêts collectifs. « Pour ce faire, les démarches participatives doivent permettre d'intégrer les enjeux de proximité à un processus plus large de transformation des politiques et des administrations publiques » (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 23). Malgré toutes les précautions, les conflits sont parfois trop importants et peuvent mener à l'abandon de la démarche ou du projet.

### **3.8 Ressources humaines et financières adéquates**

Un autre aspect à considérer concerne les ressources financières et humaines ainsi que le temps consacré au processus de participation, l'insuffisance des ressources ou un processus trop précipité pouvant compromettre la qualité de la participation (Buchan, 2003, p. 169; Cromwell *et al.*, 2001, p. 9-10). En ce qui concerne les ressources humaines, l'embauche d'un animateur qualifié, impartial et capable de faciliter la participation de tous les acteurs présents est souvent souhaitable afin d'assurer la crédibilité de l'exercice (Gauthier et Gagnon, 2013, p. 14). Le comité de suivi environnemental, par exemple, doit bénéficier d'un financement adéquat, d'un accès complet aux informations concernant le projet et à des experts ou personnes-ressources, ainsi que du support des autorités publiques (Gagnon *et al.*, 2000). Ajoutons qu'au Québec, les ressources financières et humaines de plusieurs petites municipalités et MRC sont souvent limitées (Collin et Léveillé, 2003, p. 34). Or, « une consultation accrue des citoyens peut être exigeante au niveau du temps, de l'énergie et des ressources humaines et financières, particulièrement pour des municipalités moins peuplées » (UMQ, 2012, p. 9).

En guise de synthèse, le tableau ci-dessous résume sous la forme de questions les conditions de réussite et défis de la participation publique en lien avec l'industrie du gaz de schiste. Ces conditions serviront en quelque sorte de balises pour élaborer et analyser les scénarios dans les prochaines parties de l'étude.

**Tableau 4 : Synthèse des conditions de réussite et défis de la participation publique dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste**

1. Un dispositif participatif a-t-il été mis en place au début du processus décisionnel, avant le démarrage des travaux d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, afin d'adapter les contenus du projet aux préoccupations du public?
2. Y a-t-il des mécanismes de concertation ou de suivi en place pendant la phase d'exploitation des gaz de schiste pour assurer une diffusion de l'information?
3. L'information est-elle transparente et accessible pour appuyer la prise de décision sur les conditions d'acceptabilité sociale des projets de gaz de schiste ? Permet-elle de prendre en compte, s'il y a lieu, la réglementation, la sécurité de la population et la cohérence entre les différents usages sur le territoire ?
4. Les objectifs poursuivis par les dispositifs participatifs sont-ils identifiés clairement? La mobilisation des connaissances des citoyens et des acteurs locaux concernant leur milieu s'inscrit-elle parmi les objectifs poursuivis pour éclairer les décisions?
5. Les préoccupations et savoirs des citoyens et des acteurs locaux sont-ils intégrés dans la prise de décision finale?
6. Le mécanisme ou les mécanismes en place permettent-ils d'intégrer une grande diversité d'acteurs pour éviter la domination de certains groupes dans la discussion?
7. L'équité et le respect des opinions de tous les participants sont-ils au rendez-vous?
8. La mise en place des dispositifs participatifs s'appuie-t-elle sur des ressources humaines et financières suffisantes?

## Chapitre IV: Scénarios de participation publique

Dans cette partie, nous élaborons des scénarios de participation publique qui pourraient s'appliquer dans le cadre des travaux d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste. Ces scénarios s'appuient sur l'étude S1-4 dont le mandat était d'élaborer des scénarios de gouvernance territoriale (CRGRNT, 2013b). Sur cette base, trois scénarios de participation publique ont été élaborés pour répondre au mandat de l'étude : un scénario statu quo; un scénario avec plan de zonage établi à l'échelle de la province; et un scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale. Alors que le scénario du statu quo exige de décrire les mécanismes de participation en place dans le modèle actuel, les deux autres scénarios mobilisent différents mécanismes d'information, de consultation, d'implication et de concertation passés en revue au chapitre II. L'intégration de ces dispositifs dans les scénarios permet en quelque sorte d'évaluer leur pertinence lorsqu'il est question d'activités liées au gaz de schiste. À cet égard, ces scénarios sont élaborés sous la forme de type-idéal (voir l'encart suivant pour une définition) et sont élaborés d'une manière plausible et cohérente en fonction des mécanismes de participation accessibles actuellement.

### Encart 8 - Définition de « type-idéal »

Conformément aux travaux de Max Weber, notamment *l'Essai sur la théorie de la science*, Jacques Lévy (2003, p. 943) définit la notion de « type-idéal » comme un « modèle explicatif exprimé par un vocable se référant à une réalité concrète, mais représentant un ensemble générique, assorti de sa logique de fonctionnement et de sa dynamique ». Dans cette perspective, la construction du « type-idéal » est une modélisation ou encore un modèle réalisé par le biais d'une réduction de la complexité d'un phénomène humain. Cette démarche est à la base de l'élaboration de théories. Elle contribue à expliquer un phénomène humain ou une réalité empirique. La complexité de ce phénomène ou de cette réalité explique la nécessité de ne point s'éloigner des situations concrètes, l'abstraction ne pouvant au contraire être atteinte que par une certaine distance entre le chercheur et son objet d'étude.

Source : Lévy, 2003, p. 943-944

Le cheminement de ces scénarios de participation publique est décrit dans un premier temps puis analysé par la suite à partir des conditions de réussite et défis de la participation publique dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste identifiés dans la partie précédente. L'analyse de ces scénarios vient ainsi éclairer la réflexion sur les enjeux à prendre en considération pour organiser la participation publique dans la filière des gaz de schiste. Ces scénarios sont en fait des instruments de débat et de discussion sur les diverses possibilités et défis du processus de participation publique encadrant le développement des gaz de schiste.



Le tableau synthèse suivant permet de comparer les trois scénarios de participation publique selon leurs principales caractéristiques. Pour faciliter la description étape par étape des scénarios, nous avons divisé le processus en quatre principales phases qui permettent de distinguer les processus participatifs selon les étapes de la planification et de la mise en œuvre (voir Encart 9) (CIRAIG, 2012)<sup>10</sup>.

**Tableau 5 : Synthèse des principales caractéristiques et éléments distinctifs des trois scénarios**

Phase	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
1 - avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultation des MRC par le gouvernement pour identification d'un zonage (rencontres de travail ou comité consultatif)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultation de différents acteurs du milieu par les MRC pour identification d'un zonage (comités consultatifs, concertation citoyenne en urbanisme...)</li> <li>▪ Consultation publique pour modifier le zonage</li> </ul>
2 - après qu'une entreprise a manifesté son intention d'explorer les gisements	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultation publique obligatoire menée par le promoteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultation publique obligatoire menée par la MRC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultation publique obligatoire menée par le BAPE</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilité d'audience publique à la CPTAQ (limitée aux préoccupations agricoles)</li> </ul>		
3 - exploration / fracturation	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en place d'un comité de liaison</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mise en place d'un comité de suivi</li> </ul>
4 - exploitation, distribution et fermeture du site	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Représentation du secteur à la CRRNT, table de concertation régionale sur les ressources naturelles</li> </ul>	

<sup>10</sup> L'étude du CIRAIG sur le projet type (2012) a contribué à définir les différentes étapes que nous avons regroupées en quatre principales phases afin de simplifier la compréhension des scénarios.

## **Encart 9 – Processus de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste : quatre principales phases**

### **Phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements**

Cette période se déroule avant même qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements de gaz de schiste sur le territoire. Dans le scénario statu quo, il y a absence d'activités de gouvernance à cette phase. À l'inverse, dans les scénarios 2 et 3, les activités identifiées à cette phase permettent de mieux circonscrire les territoires compatibles avec l'industrie du gaz de schiste.

### **Phase 2 – après qu'une entreprise a manifesté son intention d'explorer les gisements**

Il s'agit de la période pendant laquelle une entreprise manifeste son intention d'explorer la potentialité d'un site. Diverses étapes sont nécessaires avant que cette dernière obtienne l'autorisation d'entreprendre des activités d'exploration.

### **Phase 3 – exploration/fracturation**

À cette phase, l'entreprise s'active sur le site pour vérifier la présence de gaz de schiste, ce qui implique plusieurs activités : préparation du site, installation de l'équipement, forage de puits vertical et dans certains cas horizontal, gestion de rejets et de résidus (boues et déblais, eaux usées). À cette phase, il y a donc des activités de fracturation avec l'injection d'un fluide (composé d'eau, de sable et d'additifs chimiques) sous haute pression pour créer des fractures dans les formations rocheuses afin de libérer et récupérer le gaz. Cette étape implique également la gestion de rejets et de résidus. S'il y a découverte de gisements, la compagnie passe à l'étape suivante. Dans le cas inverse, elle procède à la fermeture du site.

### **Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site**

L'entreprise estime que les gisements sont assez importants et décide d'exploiter le site, ce qui implique plusieurs activités : l'étape projet pilote/développement avec le renforcement des routes, la mise en place de conduites d'eau, les dispositions pour le recyclage des eaux, des boues et des déblais, le développement d'autres sites multiforages à proximité. C'est également à cette étape que l'équipement requis pour distribuer le gaz est mis en place : création de conduites de gaz, construction de stations de compression et d'unités de traitement des gaz; branchement des installations au gazoduc existant. Le gaz est acheminé aux consommateurs. Cette période s'étale sur plusieurs années jusqu'à la fermeture définitive du puits avec la remise en état du site.

## **4.1 Scénario 1 : statu quo**

Le scénario du statu quo implique de décrire les dispositifs participatifs existants actuellement dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Il s'agit d'un modèle de gouvernance centralisé puisque les acteurs territoriaux sont très peu impliqués dans ce processus (CRGRNT, 2013b). L'industrie gazière a préséance sur le territoire avec la Loi sur les mines, sous réserve de quelques exceptions. L'entreprise privée et le gouvernement (MRN et MDDEFP) sont les deux principaux acteurs qui pilotent ce modèle de gouvernance. À l'inverse des deux autres scénarios, il n'y a pas de mécanismes de participation avant qu'une entreprise manifeste son intérêt à explorer le site. Une consultation publique est par contre menée par le promoteur avant le démarrage des travaux d'exploration. D'autres mécanismes de participation s'ajoutent de façon ponctuelle.

### **4.1.1 Phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements**

Il n'y a pas de mécanisme de participation avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements de gaz de schiste.

### **4.1.2 Phase 2 – après qu'une entreprise a manifesté son intention d'explorer les gisements**

#### **Des séances d'information pour présenter le projet gazier aux citoyens**

Le rapport du BAPE (2011, p. 47) révèle que, jusqu'à la fin de l'année 2010, 29 puits (18 verticaux et 11 horizontaux) ont été forés pour l'exploration des gaz de schiste au Québec. À cette époque, outre l'obtention d'autorisations auprès des ministères responsables, les entreprises n'avaient pas d'obligation envers les milieux locaux. Mentionnons toutefois que certaines compagnies ont mis en place de leur plein gré des séances d'information dans les municipalités concernées afin de présenter le projet aux citoyens. Dans certains cas, des bulletins d'information ont été distribués aux résidents (BAPE, 2011, p. 231). La majorité de ces séances d'information ont toutefois été mises en place après le début des forages (Bherer *et al.*, 2013 p. 63).

En outre, pour pallier l'absence d'information sur l'implantation de cette nouvelle industrie, certaines municipalités ont tenu des séances d'information. Les gaz de schiste ont également été à l'ordre du jour de séances du conseil municipal<sup>11</sup>.

L'Association pétrolière et gazière du Québec a également organisé trois assemblées publiques en 2010 pour expliquer ses positions et rassurer la population sur les impacts de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste au Québec. Or, les informations fournies lors des rencontres organisées par l'industrie se sont révélées insuffisantes, ce qui a tôt fait d'aviver les tensions chez plusieurs participants (BAPE, 2011, p. 73; Batellier et Sauvé, 2011, p. 56). « Les séances sont houleuses. Elles ont été jugées comme un échec autant par les médias que par l'association elle-même. Les séances de forme plutôt traditionnelle ont consacré en effet la rupture de confiance du public envers les promoteurs du gaz de schiste » (Bherer *et al.*, 2013, p. 65).

### **Consultation publique par le promoteur**

Depuis juin 2011, le règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) a été modifié pour les travaux de forage « destinés à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel dans le shale, communément appelé *schiste* [et pour] toute opération de fracturation destinée à rechercher ou à exploiter du pétrole ou du gaz naturel » (Gazette officielle du Québec, 2011, p.1679a), qui sont maintenant assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation. Cette autorisation est accompagnée d'une nouvelle obligation : toute entreprise qui souhaite procéder à l'exploration des gaz de schiste doit préalablement informer et consulter le public. Cette consultation, à la charge de l'entreprise, vise une meilleure intégration des activités d'exploration et d'exploitation dans la communauté.

À cette fin, l'initiateur du projet doit produire un avis qui vise, d'une part, à fournir des informations sur le projet et, d'autre part, à annoncer le lieu et l'heure d'une consultation publique. L'avis doit être diffusé au moins 20 jours avant la tenue de l'événement et doit faire l'objet d'une publication dans un journal distribué dans la municipalité touchée par le projet. Un observateur ou un modérateur peut être désigné par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Gazette officielle du Québec, 2011, p.1678a). Suite à la consultation, la compagnie doit produire un rapport et y indiquer, s'il y a lieu, les modifications apportées au projet suite à l'événement. Ce rapport est transmis à la municipalité qui peut soumettre ses observations au ministre dans un délai de 10 jours. « Cette nouvelle réglementation ne règle pas tout, mais elle empêchera de voir *s'ériger à l'improviste* des sites de forage alors que personne, ou presque, n'était au courant » (Baril, 2012). Toutefois, le pouvoir décisionnel reste dans les mains du ministère qui autorise le certificat.

---

<sup>11</sup> Information tirée de l'analyse des mémoires déposés par les acteurs locaux aux audiences publiques du BAPE.

Actuellement, et ce jusqu'à la fin de l'évaluation environnementale stratégique, les opérations de fracturation sont interdites. Nous disposons donc de peu de détails concernant les modalités des consultations publiques sur le gaz de schiste puisque celles-ci n'ont jamais encore été réalisées jusqu'à maintenant.

Avec l'obligation d'obtention du certificat d'autorisation, s'accompagne un nouveau dispositif d'information puisque les demandes de certificat d'autorisation déposées au MDDEFP apparaissent sur un registre qui peut être consulté par Internet (Baril, 2012).

### **Audience publique à la CPTAQ dans le cadre d'une autorisation pour un usage non agricole et consultation du comité consultatif agricole**

Situés dans l'une des zones les plus fertiles du Québec, les gisements offrant les meilleurs potentiels gaziers sont en grande partie situés sous des terres agricoles (BAPE, 2011, p. 170). Les promoteurs doivent ainsi obtenir une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), organisation constituée en 1978 pour assurer la protection du territoire agricole.

Le promoteur dont le site est situé en zone agricole doit remplir un formulaire (description du projet, de l'emplacement visé, identification du propriétaire, etc.) afin d'obtenir une autorisation de la CPTAQ pour l'utilisation du terrain à des fins autres qu'agricoles. Ce formulaire<sup>12</sup> est par la suite remis au conseil municipal, qui soumet généralement le dossier à son Comité consultatif agricole en vue d'obtenir son avis. La demande est refusée ou autorisée en fonction des critères d'évaluation prévus dans la Loi. La municipalité a 45 jours pour transmettre le formulaire à la Commission qui examine le dossier à la lumière de dix critères. L'Union des producteurs agricoles a également le droit d'intervenir dans le dossier en formulant ses recommandations (CRCDE, 2012f, p. 45-46).

Par la suite, la Commission transmet au promoteur, à la municipalité, à l'Union des producteurs agricoles ainsi qu'à toute autre personne intéressée par la demande un compte rendu de l'orientation préliminaire. Ces derniers ont 30 jours pour présenter des observations à la CPTAQ et ceux qui le désirent peuvent demander une audience publique afin d'influer sur la décision. « Cependant, mentionne le rapport de la CRCDE, en l'absence de registre public annonçant la réception de demandes d'autorisation, il est difficile pour le public d'intervenir dans cette procédure » (2012f, p. 45-46). Si la CPTAQ apporte des changements à son orientation préliminaire, les acteurs impliqués sont à nouveau prévenus de l'orientation préliminaire. Finalement, la CPTAQ rend sa

---

<sup>12</sup> Informations sur les étapes qui mènent à l'autorisation de la CPTAQ tirées du formulaire pour la présentation d'une demande disponible à l'adresse suivante : <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/forms/demande-2013.pdf>

décision, qu'elle achemine au demandeur et aux autres personnes impliquées dans le dossier.

Entre 2006 et 2011, la Commission a reçu 51 demandes relatives à des projets d'exploration et d'exploitation gazière. Parmi ces demandes, 49 avis municipaux étaient neutres ou favorables et deux municipalités, Fortierville et Saint-Marc-sur-Richelieu, ont formulé des avis négatifs (Bonneau et Pelletier, 2012, p. 9-10). En ce qui concerne les demandes liées au gaz de schiste, certains groupes de citoyens se sont prévalus du dispositif de participation disponible. « Lors du traitement de ces dossiers, la Commission a tenu 4 rencontres publiques auxquelles assistaient des promoteurs, des citoyens, des producteurs agricoles et des représentants municipaux. Ces rencontres ont été l'occasion pour tous de faire valoir leurs inquiétudes, leurs préoccupations et leurs points de vue eu égard aux critères décisionnels de la LPTAA » (Bonneau et Pelletier, 2012, p. 10).

Les 51 demandes reçues ont été autorisées avec des exigences concernant des mesures d'atténuation sur le milieu agricole : protection du sol arable et de la ressource sol, aménagement de bassins étanches pour recueillir les résidus liquides et solides; utilisation d'une géomembrane sous la foreuse pour prévenir la contamination des sols et de l'eau pour l'agriculture; et conditions de remise en état du site après l'abandon du puits (Bonneau et Pelletier, 2012, p. 10). La CPTAQ peut émettre des ordonnances pour faire respecter ses décisions (Bape, 2011, p. 171).

#### **4.1.3 Phase 3 – exploration/fracturation**

Dans le scénario du statu quo, il n'y a pas de processus de gouvernance particulier ni de mécanismes de participation publique obligatoires lors de la mise en œuvre de la phase d'exploration des gaz de schiste par l'entreprise.

#### **4.1.4 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site**

### **Autorisation de la CPTAQ en zone agricole pour le tracé du gazoduc et possibilité d'audiences publiques par la Régie de l'énergie**

Mentionnons que le tracé du réseau de gazoduc en milieu agricole exige l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Le processus est le même que celui expliqué précédemment et implique donc la possibilité d'une audience publique.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* intervient dans l'encadrement des gazoducs. Les dispositions de cette Loi exigent de tenir une audience publique lorsque la Régie de l'énergie « étudie une demande de droit exclusif de distribution de gaz naturel, ou de fixation du tarif auquel le gaz naturel est fourni, transporté, emmagasiné ou livré par un distributeur de gaz, ou lorsque le ministre le requiert à l'égard de toute question en matière énergétique. La Régie peut également convoquer une audience publique pour toute question qui relève de sa compétence » (CRCDE, 2012, p. 45-46). La tenue de l'audience est publiée dans la *Gazette officielle du Québec* et dans le journal régional.

#### 4.1.5 Forces et faiblesses du scénario du statu quo

À la lumière des huit conditions de réussite et défis de la participation publique présentés précédemment, quelles sont les forces et limites de ce scénario de participation?

L'absence de dispositif participatif au début du processus décisionnel avant le démarrage des travaux d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste est certes l'une des principales limites de ce modèle qui vient discréditer l'utilité et la légitimité de l'ensemble du processus et instaure un climat de méfiance<sup>13</sup>. Les municipalités et les citoyens sont d'ailleurs écartés du processus décisionnel sur ces projets implantés par des promoteurs en provenance de l'extérieur.

Sur le terrain, les enjeux reliés à l'absence de mécanismes d'information adéquats et participatifs pour cette nouvelle industrie se sont clairement révélés avec l'amorce des activités liées au développement de la filière du gaz de schiste. Un développement qui, pour plusieurs, a été entrepris précipitamment et sans appui sur une vision partagée (Institut du Nouveau Monde, 2012a) et qui n'a pas fait l'objet de planification ni de réflexion approfondie (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-3; Groupe de discussion, 2013). Dans ce contexte, les activités d'exploration du gaz de schiste au Québec ont donné lieu, à partir de 2010, à une mobilisation massive des citoyens et organisations des régions concernées par cette industrie. La capacité du milieu à s'organiser pour faire contrepoids à cette industrie a été sans précédent au Québec.

*Il s'agit en effet d'une des mobilisations les plus importantes de l'histoire de la province, tant en termes de la superficie du territoire touché, du nombre de municipalités concernées et de l'importante coalition de comités de citoyens mise en place. En ce sens elle est comparable à des mouvements qui ont marqué l'histoire de*

---

<sup>13</sup> Mentionnons toutefois que le 6 février dernier, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs annonçait la réalisation d'une consultation élargie qui sera menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) suite au dépôt des travaux de l'évaluation environnementale stratégique (CÉES, 2013).

*la ruralité au Québec comme les Opérations dignité dans le Bas-Saint-Laurent au début des années 1970 (Bherer et al., 2013, p. 11).*

Diverses raisons sont évoquées par Batellier et Sauvé (2011, p. 51) pour expliquer cette mobilisation : les répercussions de l'activité, notamment avec l'utilisation de la fracturation hydraulique; les particularités de la Vallée du Saint-Laurent dont le territoire est l'un des plus densément peuplés du Québec avec de nombreuses activités socioéconomiques; l'effet de surprise lorsque des citoyens ont appris l'attribution de permis d'exploration sur le territoire de leur municipalité; le caractère improvisé et non planifié du développement de cette industrie. Ce dernier point est important puisque le sentiment des citoyens d'avoir été exclus du processus décisionnel, même lorsqu'ils ne sont pas totalement opposés au contenu d'un projet, peut alimenter un conflit et résulter en confrontation ou en mobilisation (Batellier et Sauvé, 2011, p. 57).

La forte mobilisation vient aussi compenser l'asymétrie entre d'un côté les promoteurs (une dizaine de lobbyistes enregistrés) et le gouvernement qui contrôlent les règles du jeu et, de l'autre côté, la population et les divers acteurs qui, n'ayant pas accès à des tribunes pour s'informer et exprimer leurs points de vue, sont marginalisés dans ce modèle de gouvernance (Batellier et Sauvé, 2011, p. 51). « Ce sont des citoyens et parfois des municipalités qui ont porté l'enjeu 'gaz de schiste' dans l'espace public et qui ont forcé le positionnement des autres acteurs institués, groupes et acteurs politiques confondus » (Bherer et al., 2013, p. 58).

Ainsi, l'absence de mécanismes d'information et de participation ainsi que l'exclusion de la population et des acteurs locaux, comme la MRC et la municipalité qui sont reconnues pour leur expertise en matière d'aménagement et de développement des territoires, arrivent en tête de liste des enjeux identifiés dans ce modèle.

À cet égard, les séances d'information qui ont été organisées par les compagnies dans le passé pour présenter le projet aux citoyens et acteurs se sont révélées insuffisantes. Toutefois, depuis 2011, une consultation publique est obligatoire avant qu'une entreprise amorce l'exploration de gisements sur le territoire. Il s'agit somme toute d'un pas en avant par rapport à la situation initiale où ces mécanismes n'étaient pas obligatoires. Mais cette procédure demeure tout de même très limitative et ne répond pas aux conditions de mise en œuvre de la participation publique.

D'abord, ce mécanisme de participation publique arrive trop tardivement dans la démarche (CRGRNT, 2013b; Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-4) alors que « les citoyens [...] souhaitent être informés et consultés le plus en amont possible du projet » (INM, 2012, p. 32). Il ne permet pas de consulter la population et les différents acteurs en vue de la mise en place d'une planification cohérente du développement de la filière des gaz de schiste sur le territoire.



Ensuite, nous ne disposons que de peu d'information sur les objectifs et modalités de ce dispositif ainsi que sur le rôle des participants. Les promoteurs seront-ils prêts à considérer les résultats de l'exercice de participation dans la prise de décision concernant leur projet? Le fait que le processus soit dirigé par les promoteurs et qu'il arrive somme toute tardivement dans la démarche laisse présager que ce nouveau mécanisme de consultation aura peu d'influence sur les conditions de mise en œuvre et les composantes du projet gazier. Les préoccupations et savoirs des citoyens et des acteurs locaux ne pourront être intégrés dans la prise de décision du projet puisque le lieu du projet est déjà choisi et ses composantes scellées d'avance. En outre, les participants ne sont pas sur le même pied d'égalité que l'entreprise puisque cette dernière mène le mécanisme de participation. La consultation pose également des questionnements en ce qui a trait à l'accès à des experts neutres pour assurer la crédibilité de l'exercice (CRGRNT, 2013b; Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 12). En ce sens, la consultation ressemble davantage à un mécanisme unidirectionnel axé principalement sur la transmission d'informations et qui ne permet pas de mettre en place un réel débat. Les participants d'un groupe de discussion tenu en 2013 pour alimenter l'étude S1-4 sur les scénarios de gouvernance ont une opinion tranchée sur la question : « Les Québécois exigent, d'une part, un débat public plus approfondi sur les gaz de schiste et, d'autre part, un processus de planification afin de délimiter des zones davantage appropriées pour accueillir cette nouvelle industrie » (CRGRNT, 2013b).

La diffusion transparente et neutre de l'information est également une composante importante pour donner plus de crédibilité aux mécanismes de consultation. La transparence de l'information est d'ailleurs soulignée dans plusieurs mémoires déposés par les acteurs locaux à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec comme une condition *sine qua non* pour un meilleur processus décisionnel dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, une industrie encore méconnue au Québec. Selon plusieurs acteurs qui ont déposé des mémoires, la transparence de l'information est nécessaire pour mieux encadrer la réglementation, évaluer les impacts sociaux, économiques et environnementaux, garantir la sécurité de la population, favoriser l'acceptabilité sociale, planifier l'aménagement du territoire et assurer la cohérence entre les différents usages. Or, le scénario du statu quo ne satisfait pas ces conditions (CRCDE 2012, p. 43; Batellier et Sauvé, 2011, p. 51). L'information sur l'industrie minière est peu accessible au public (GRIDD, 2012a). « Cette situation ne favorise ni la participation et l'engagement ni l'accès au savoir » (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 2-17).

La possibilité d'avoir recours à une audience publique dans le cadre du processus de la CPTAQ pour autoriser les projets de gaz de schiste en zone agricole est marginale. Seules les préoccupations concernant le milieu agricole peuvent être discutées. « Le recours aux diverses instances gouvernementales normalement chargées de la protection des personnes et des écosystèmes (comme la Commission de protection du territoire agricole du Québec) se heurte à des *mondes* isolés, limités à des aspects particuliers de compétence spécifique » (Batellier et Sauvé, 2011, p. 51).

Finalement, les mécanismes de concertation ou de suivi sont inexistant dans ce modèle. Or, plusieurs acteurs dans le milieu ont une expertise dans des champs de compétence en lien avec le secteur des gaz de schiste (CRGRNT, 2013a). Nous pensons notamment aux instances municipales qui ont développé une solide expertise et une connaissance fine en matière d'aménagement et de développement de leur territoire (CRGRNT, 2013a). La sécurité publique, avec l'élaboration de plans d'urgence et de schémas de sécurité incendie, est également l'une des responsabilités du milieu municipal. En outre, mentionnons également la pertinence des CRRNT, une table de concertation sur les ressources naturelles qui œuvre à l'échelle régionale, ainsi que les organismes de bassin versant (OBV) qui ont un mandat de concertation similaire pour la gestion de l'eau. L'absence d'une concertation entre ces acteurs, et d'autres encore,<sup>14</sup> et les représentants des projets de gaz de schiste sur le territoire constitue une autre lacune importante dans le scénario du statu quo.

Puisqu'il y a peu de dispositifs participatifs mobilisés et que la consultation publique lors de la mise en place du projet est aux frais des promoteurs, la durée et les coûts de mise en place des dispositifs participatifs dans ce modèle sont minimales. Or, ce modèle comporte des lacunes majeures sur le plan de la participation, ce qui risque d'entraîner des conflits importants sur le terrain, engendrant des délais importants pour la mise en œuvre du projet et des frais supplémentaires.

## **4.2 Le scénario avec plan de zonage établi à l'échelle de la province**

Le scénario avec plan de zonage établi à l'échelle de la province implique une étape supplémentaire en amont qui permet d'identifier les territoires compatibles (parfois sous certaines conditions) et incompatibles avec les activités liées au gaz de schiste. La gouvernance est centralisée puisque la réalisation du plan de zonage est sous la responsabilité du gouvernement. La présence des acteurs locaux s'intensifie toutefois puisque le milieu municipal est consulté pour la délimitation du zonage. D'autres mécanismes participatifs s'ajoutent lorsque le promoteur manifeste son intention d'explorer ou d'exploiter le sous-sol sur les territoires compatibles : une consultation publique est menée par la MRC; un comité de liaison des activités de gaz de schiste est mis en place à cette échelle; et un représentant de ces comités siège à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), une table de concertation à l'échelle régionale.

---

<sup>14</sup> Voir l'étude S1-2 qui trace un portrait du système d'acteurs locaux et régionaux au Québec et de leur pertinence pour participer à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste (CRGRNT, 2013a).

#### **4.2.1 Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste**

Dans ce scénario, le gouvernement est responsable d’élaborer un plan de zonage pour la filière des gaz de schiste mais, pour assurer une certaine cohérence sur le territoire, les MRC et municipalités sont consultées dans cette démarche. Des mécanismes de consultation sont donc en place à cette étape afin d’intégrer les connaissances des instances municipales qui disposent d’outils de connaissance du territoire (schéma, plan d’urbanisme et autres outils de planification et de développement, réglementation) permettant de mieux circonscrire les zones autorisées et interdites ainsi que les zones assujetties à certaines conditions. D’autres acteurs pourraient participer à cette démarche de consultation.

Deux mécanismes de consultation présentés dans la section précédente nous semblent pertinents : les rencontres de travail et le comité consultatif. Il s’agit de deux mécanismes somme toute similaires qui permettent d’obtenir l’avis de personnes choisies pour représenter les instances municipales et qui ont une connaissance à la fois de leur milieu et des enjeux entourant les gaz de schiste. D’autres acteurs pourraient également s’avérer pertinents selon les enjeux du milieu, tels que des représentants du comité consultatif agricole pour les territoires à dominance agricole, des OBV ou de comités ZIP pour les territoires qui ont un bassin versant d’importance, etc. Puisque l’objectif est d’identifier les territoires compatibles avec le développement du gaz de schiste, le mécanisme de consultation pourrait être mis en place dans chacune des MRC afin de prendre en compte les particularités des différents territoires. Il y aurait donc 34 comités qui représenteraient les 28 municipalités régionales de comté (MRC), les quatre réserves indiennes ainsi que la Ville de Lévis et l’agglomération de Longueuil. Ce chiffre pourrait être revu à la baisse selon les territoires qui recèlent réellement des gaz de schiste.

À cette étape, les municipalités et MRC sont donc consultées, mais le pouvoir décisionnel revient au gouvernement, qui n’est pas tenu de respecter l’ensemble des recommandations émises lors des consultations.

#### **4.2.2 Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements**

Lorsqu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste sur un site autorisé, elle doit obtenir un certificat d’autorisation par le MDDEFP. Avant l’émission du certificat d’autorisation, le projet est analysé par le ministère et fait ensuite l’objet d’une consultation publique. Dans ce scénario, la consultation publique est menée par la MRC. La consultation vise à diffuser l’information sur le projet et à permettre aux citoyens d’exprimer leurs préoccupations. Après les consultations, la commission rédige un rapport de consultation qui sera soumis au ministre et dans

lequel elle résume les opinions et préoccupations des citoyens et propose, s'il y a lieu, des mesures pour atténuer les impacts. Toutefois, la consultation publique ne permet pas de refuser un projet. L'exercice se limite à identifier des conditions pour atténuer les impacts et optimiser les retombées. Il s'agit en fait d'un processus de consultation similaire à celui utilisé dans l'industrie porcine.

Par la suite, comme pour le scénario du statu quo, le promoteur demande l'autorisation à la CPTAQ d'utiliser le site pour un usage non agricole, s'il y a lieu. Une audience publique à l'intérieur du mandat de la CPTAQ est donc possible (voir le scénario précédent pour plus de détails).

#### **4.2.3 Phase 3 – exploration/fracturation**

Les MRC qui possèdent des territoires où l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste sont autorisées ont l'obligation de se doter d'un comité gaz de schiste pour assurer une plus grande complémentarité entre les activités liées au gaz de schiste et la cohabitation d'autres usages. Ce comité multisectoriel de liaison réunit des représentants d'une variété d'acteurs, dont les municipalités concernées, le promoteur, les citoyens et voisins, ainsi que tout autre groupe pertinent comme l'UPA, les chambres de commerce, les experts universitaires, le conseil régional de l'environnement, les organismes de bassin versant, etc. Le comité assure la liaison entre les différents acteurs ainsi que la diffusion de renseignements. Il permet également de partager différentes préoccupations entourant l'industrie du gaz de schiste sur le territoire. « Ce type de comité nécessite cependant de partager et de rendre accessible l'information sur les activités liées au développement de l'industrie du gaz de shale » (BAPE, 2011, p. 163). À cet égard, mentionnons l'entrée en vigueur depuis juin 2011 du « Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers », qui exige que le titulaire d'un certificat d'autorisation pour l'exploration des gaz de schiste transmette une série de renseignements au ministre (Gazette officielle du Québec, 2011, p. 1679A à 1681A). Ces renseignements, estimons-nous, pourraient également être transmis au comité de liaison.

#### **4.2.4 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site**

À cette phase, le comité de liaison mis en place à l'étape précédente poursuit ses activités et les membres se rencontrent régulièrement pour échanger sur les enjeux du ou des projets implantés dans le milieu. Un ou des représentants de ce comité sont mandatés pour siéger à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), une table de concertation régionale qui représente différents intervenants impliqués dans le domaine des ressources naturelles sur le territoire. Pour

les régions où les activités liées au gaz de schiste sont plus intenses avec la présence de plus d'un comité de liaison, un sous-comité gaz de schiste à l'intérieur de la CRRNT pourrait être créé afin de favoriser la concertation des différents intervenants dans ce domaine à l'échelle régionale. Ces mécanismes sont maintenus en place jusqu'à la fermeture des activités sur le territoire.

#### **4.2.5 Enjeux (forces et faiblesses) du scénario participatif avec plan de zonage à l'échelle de la province**

L'un des avantages de ce scénario est qu'il ajoute une étape supplémentaire axée sur la planification pour identifier les territoires adaptés à l'implantation de l'industrie du gaz de schiste et ce, avant l'arrivée des entreprises. Cette étape implique la mise en place par le gouvernement d'un mécanisme de consultation des représentants du milieu municipal pour mieux identifier les territoires compatibles avec les activités liées au gaz de schiste. L'option qui consiste à mettre en place un mécanisme pour chacun des territoires MRC qui accueillera des activités liées au gaz de schiste nous apparaît plus efficace pour prendre en compte les composantes particulières du milieu. La multiplication de ces comités permettrait également d'élargir la représentation de divers intervenants dans le milieu. Peu importe l'option choisie, il est souhaitable que le gouvernement clarifie l'objectif de ces mécanismes et le rôle des participants en précisant dès le début la façon dont les préoccupations soulevées par les participants concernant les valeurs sociales et culturelles spécifiques sur le territoire seront prises en compte pour identifier les territoires compatibles avec le développement du gaz de schiste.

Il s'agit certes d'une avancée par rapport à la situation actuelle (statu quo) puisque des mécanismes de consultation sont mobilisés dès le début de la démarche. Mais des défis importants persistent. La représentativité des acteurs est limitée à cette étape aux instances municipales. L'implication de la population, non seulement pour identifier les territoires compatibles avec l'industrie du gaz de schiste mais également pour alimenter un débat sur la pertinence du développement de cette industrie, manque à l'appel. Rappelons toutefois que le 6 février dernier, le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs annonçait la réalisation d'une consultation élargie qui sera menée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) suite au dépôt des travaux de l'évaluation environnementale stratégique (CÉES, 2013).

En outre, lorsqu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements de gaz de schiste, une consultation publique s'amorce sous la présidence de la MRC. Il s'agit donc d'un mécanisme de consultation similaire à celui du modèle porcin actuellement en place. Or, ce modèle de consultation publique est fortement critiqué, car il se limite à partager les préoccupations sur les composantes du projet et, s'il y a lieu, à imposer certaines conditions sur des composantes précises afin de mieux intégrer le projet dans

son milieu de vie. Pour le moment, il s'agit davantage d'une assemblée d'information puisque le pouvoir décisionnel des participants et du milieu municipal est restreint. D'ailleurs, lors de la tenue du groupe de discussion pour la réalisation de l'étude S2-4 (CRGRNT, 2013b), certains participants ont exprimé leur inconfort face à une consultation publique dont la responsabilité serait confiée au niveau municipal. Deux principales raisons sont invoquées : le milieu municipal a peu de pouvoir pour faire changer les choses et ne possède pas l'expertise scientifique pour répondre aux questions des citoyens. Ce type de consultation risque d'entretenir la méfiance des gens face à cette industrie tout en cantonnant le milieu municipal dans un rôle d'exécutant.

Finalement, mentionnons un dernier atout de ce scénario, soit la mise en place d'un comité multisectoriel de liaison mis en place par la MRC et composé de représentants du gouvernement et du promoteur ainsi que d'acteurs d'horizons différents impliqués sur le territoire. Compte tenu que la gouvernance est principalement centralisée aux mains du gouvernement, le rôle de ce comité dans ce scénario reste toutefois limité au partage de l'information et à la discussion de problèmes ou d'enjeux spécifiques de l'industrie sur le territoire. Malgré cette limite, la mise en place de ce type de comité dans le milieu est une condition importante de succès et d'acceptabilité sociale (CRGRNT, 2013b).

Dans ce scénario, des mécanismes participatifs sont mis en place à chacune des phases de développement du projet. La mise en place de comités consultatifs à l'étape de planification risque de s'étaler sur quelques mois, le temps d'organiser les réunions, de rassembler l'information, de recruter des animateurs ou de former le personnel pour animer. Plusieurs réunions devront sans doute être tenues dans chacun des territoires si cette option est choisie. La consultation publique menée par la MRC est courte. Elle exige toutefois que cette dernière soit accompagnée dans sa démarche avec des ressources humaines et financières adéquates. La MRC a aussi un travail à faire en amont, notamment pour publiciser l'événement et mettre à la disposition du public des documents d'information sur le projet. La consultation exige également un travail en aval qui consiste à préparer un compte rendu de la consultation mettant en lumière les recommandations formulées pour éclairer le gouvernement dans sa décision d'autoriser ou non le projet. Bref, cela implique une charge supplémentaire pour les MRC en termes de mobilisation de temps et de ressources financières. Finalement, afin que le comité de liaison puisse assumer pleinement son mandat, il doit avoir accès à une enveloppe budgétaire.

### **4.3 Le scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale**

Le scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale est décentralisé avec l'implication majeure des MRC et municipalités dans

l'encadrement des activités liées au gaz de schiste. Ce modèle exige donc de modifier la préséance de la Loi sur les mines et l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Tout comme le scénario précédent, ce modèle implique une étape en amont qui permet d'établir un plan de zonage. Les rôles sont toutefois inversés : les MRC (avec une participation active des municipalités ainsi que de divers acteurs et de la population) encadrent le développement du gaz de schiste en mobilisant notamment leurs outils de réglementation, de planification et de participation; le gouvernement (différents ministères, dont le MAMROT) joue un rôle d'accompagnateur. Lorsque le promoteur manifeste son intention d'explorer ou d'exploiter le sous-sol sur les territoires compatibles, le projet est soumis à la procédure québécoise d'évaluation environnementale (PÉEIE) avec possibilité d'une consultation publique. Vient ensuite la mise en place d'un comité de suivi des activités de gaz de schiste à l'échelle des MRC, ainsi qu'une représentation de ces comités à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) à l'échelle régionale.

#### **4.3.1 Phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements**

##### **Mise en place de comités consultatifs pour accompagner les MRC dans l'identification des territoires compatibles (avec réglementation) et non compatibles avec le développement du gaz de schiste**

Les MRC et les municipalités déterminent les territoires compatibles avec le développement du gaz de schiste sur la base de différents critères. Cette étape est réalisée en lien avec d'autres acteurs pour assurer une cohérence avec l'ensemble des planifications territoriales sur le territoire. Dès cette étape, des mécanismes de consultation sont mis en place :

- ↳ Un comité consultatif est créé à l'échelle de la MRC pour émettre des recommandations concernant l'identification de zones compatibles et la mise en place d'une réglementation. Ce comité vise à harmoniser le zonage avec les conditions locales et les attentes de la population. Il s'agit d'un modèle similaire au comité consultatif agricole déjà en place dans la majorité des MRC dans les trois régions à l'étude. Il serait composé de membres du conseil (maires), de représentants de différents acteurs qui œuvrent sur le territoire (syndicats locaux de l'UPA, OBV, chambres de commerce locales, etc.) et de citoyens résidant préférablement dans les zones faisant l'objet d'une étude de compatibilité avec l'industrie.
- ↳ Des comités locaux consultatifs peuvent également être créés selon les besoins dans les municipalités touchées par le zonage.
- ↳ D'autres alternatives plus innovantes, comme une concertation citoyenne en urbanisme, pourraient également être adoptées à cette étape de planification.

À la fin de cette première phase, les MRC définissent les zones où le développement du gaz de schiste est permis ainsi que la réglementation à y respecter.

### **Consultation publique pour modifier le zonage**

Une fois que les zones compatibles avec les projets de développement du gaz de schiste sont délimitées, une modification du règlement de zonage est nécessaire. Peu importe le mécanisme mobilisé pour modifier le zonage, la démarche devrait obligatoirement être accompagnée d'une consultation publique afin de prendre en compte les préoccupations de la population touchée. Ce mécanisme est déjà en place dans les instances municipales pour adopter un nouveau zonage ou règlement. Dans un tel scénario et compte tenu de l'augmentation de la marge de manœuvre des instances municipales envisagée avec la réforme de la LAU, les MRC et leurs populations pourraient arriver à la conclusion, suite à l'étude du dossier et à une consultation, que l'exploitation du gaz de schiste n'est pas compatible avec l'ensemble du territoire. Spécifions toutefois que dans le processus de changement de zonage dans les schémas d'aménagement et de développement, l'approbation du gouvernement est obligatoire actuellement.<sup>15</sup>

#### **4.3.2 Phase 2 – après qu'une entreprise a manifesté son intention d'explorer les gisements**

C'est à cette étape que se manifeste un promoteur qui désire explorer les gisements de gaz de schiste. Même si des territoires ont été identifiés comme compatibles avec cette industrie, il y a quelques étapes préalables au démarrage des travaux d'exploration.

### **Audiences publiques du BAPE**

Les projets de développement du gaz de schiste sont soumis à une évaluation et à un examen des impacts environnementaux conformément à l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement<sup>16</sup>. Il s'agit d'une étape similaire à ce qui se fait dans la filière éolienne. Tel qu'expliqué dans le portrait des dispositifs participatifs actuellement en place à l'échelle locale que nous avons dressé précédemment, cette étape implique la réalisation d'une étude d'impact par le promoteur, l'analyse de recevabilité par le MDDEFP et, s'il y a requête du public, une audience publique par le BAPE avec rapport de consultation. Sur la base de l'analyse environnementale du projet par le MDDEFP et des recommandations faites au Conseil des ministres, le projet est autorisé ou refusé. Si

---

<sup>15</sup> Un projet de réforme de la LAU est en cours. Nous référons le lecteur à l'étude S1-2 pour prendre connaissance des principales modifications prévues (CRGRNT, 2013a).

<sup>16</sup> Afin de ne pas multiplier la démarche, l'évaluation et l'examen des impacts pourraient prendre en compte plusieurs projets du promoteur à la fois plutôt qu'un seul projet.



le projet est autorisé, le promoteur peut par la suite obtenir les autres autorisations d'exploitation et droits d'accès.

#### **4.3.3 Phase 3 – exploration/fracturation**

##### **Mise en place d'un comité de suivi**

Une fois son projet accepté, le promoteur peut amorcer l'exploration du gisement en respectant les différentes réglementations imposées par le zonage et, s'il y a lieu, à l'issue de l'examen des impacts. À cette phase, les MRC ont l'obligation de se doter d'un comité de suivi sur les gaz de schiste. En fait, ce comité pourrait être le même que celui mis en place à l'étape précédente – le comité consultatif des gaz de schiste – lors de l'identification des territoires compatibles. Ce comité passerait donc d'un rôle consultatif à un rôle de suivi des opérations. Alors que dans le scénario précédent, le rôle du comité de liaison était principalement dédié au partage de l'information, les responsabilités du comité de suivi multisectoriel sont renforcées dans le présent scénario dans la mesure où il est chargé d'assurer une surveillance du projet et, s'il y a lieu, d'engager des actions pour faire respecter les règlements.

À la fin de la phase d'exploration des gisements de gaz de schiste, deux conclusions sont possibles : l'exploration est concluante et le promoteur peut passer à la phase d'exploitation du gaz; ou bien l'exploration n'a pas donné de résultats concluants et le promoteur met fin au projet. Dans cette dernière perspective, il doit donc remettre en état le site selon la réglementation.

#### **4.3.4 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site**

Au cours de cette phase, le comité de suivi poursuit ses activités. Des représentants siègent à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Rappelons que cette dernière joue également un rôle dans la planification du développement du gaz de schiste avec notamment son Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT).

Ces mécanismes sont maintenus en place jusqu'à la cessation des activités sur le territoire. Le promoteur a l'obligation de remettre en état le site. D'autres réglementations municipales auront pu s'ajouter en amont lors de l'identification des zones compatibles.

#### **4.3.5 Forces et faiblesses du scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale**

Ce scénario répond davantage aux différentes conditions requises pour mettre en place une participation publique adéquate. Il permet de prendre en compte les particularités du milieu et les aspirations de la population tout en assurant une certaine harmonie avec les autres types de développement et entre les municipalités. Il intègre la participation de différents acteurs et de la population dès le début du projet dans l'objectif de planifier le développement de l'industrie en cohérence avec les composantes du territoire. Cette participation s'exerce par la création de comités consultatifs ou d'autres mécanismes regroupant différents intervenants sur le territoire qui ont le mandat d'émettre des avis quant aux territoires d'intérêt pour accueillir les activités liées au gaz de schiste. La population est également invitée à participer à l'exercice lors d'une assemblée publique pour la modification du zonage. Dans ce processus, le pouvoir d'influence des différents acteurs et de la population est réel puisque ces derniers pourraient, à l'issue de la démarche, rejeter l'industrie du gaz de schiste comme secteur de développement sur le territoire.

Toutefois, ce scénario comporte également des défis de taille. Le milieu municipal ne possède pas toutes les connaissances ni l'expertise requises pour encadrer l'industrie du gaz de schiste. La sous-utilisation de certains outils de planification, d'évaluation et de suivi des actions est un autre enjeu à ne pas négliger. Or, l'encadrement de cette industrie est un exercice complexe, d'autant plus que les municipalités et MRC disposent de ressources humaines et financières restreintes et inégales d'un milieu à l'autre.

Un autre défi important soulevé par les participants d'un groupe de discussion (CRGRNT, 2013b) réside également dans le fait que la pression décisionnelle est principalement portée par le milieu municipal. Une décentralisation des mécanismes au niveau local pourrait faire en sorte que certains groupes aient recours à différentes réglementations pour bloquer le développement de cette filière, laissant peu de place au débat constructif. Mentionnons finalement qu'une décentralisation des mécanismes de gouvernance risque d'engendrer des situations très disparates d'une MRC à l'autre.

Parmi les autres mécanismes de participation mobilisés, l'audience publique réalisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement lorsqu'il y a requête du public dans le cadre de la procédure d'examen et d'évaluation des impacts par le MDDEFP, est un atout indéniable de ce scénario. Il s'agit d'une différence marquée par rapport au scénario 1, où la consultation publique est menée par le promoteur, et au scénario 2, qui implique plutôt un mécanisme de consultation chapeauté par la MRC. Contrairement aux deux premiers scénarios, l'implication du BAPE introduit une neutralité et une crédibilité ainsi que des ressources, notamment de l'expertise, pour répondre aux différentes préoccupations et évaluer les impacts du projet.

L'assujettissement des projets de développement du gaz de schiste à la PÉEIE au-delà d'un certain seuil (nombre de puits ou de volume de gaz attendus) est également une recommandation de l'étude sur les mécanismes assurant l'adoption des meilleures pratiques par les entreprises (GRIDD, 2012b, p. 47).

Ajoutons finalement que la mise en place du comité de suivi multisectoriel est un atout important dans ce scénario. Ce comité, qui assure une surveillance du projet et peut, s'il y a lieu, engager des actions, doit toutefois pouvoir compter sur deux conditions : un financement important et l'accès à une expertise neutre concernant les questions liées au gaz de schiste. L'obligation de créer « des comités de suivi multipartites dans les territoires d'accueil dès le début du projet comme la réglementation le prévoit pour les centres d'élimination » est d'ailleurs l'un des avis émanant de l'étude qui s'est attardée sur les bonnes pratiques dans les entreprises gazières (GRIDD, 2012a, p. 49).

En somme, ce scénario implique différents mécanismes de participation à toutes les phases du projet, ce qui permet d'intégrer une plus large diversité et représentativité des acteurs et de la population à l'échelle locale. Ce modèle de participation est toutefois très complexe à implanter et comporte des difficultés de taille. Le processus de consultation préalable au démarrage des travaux d'exploration comprend deux étapes et s'étale sur plusieurs mois : un exercice de planification pour chacun des territoires et un assujettissement à la PÉEIE avec la tenue possible d'audiences publiques qui s'étalent sur 4 mois pour chacun des nouveaux projets présentés par les entreprises. Le coût de la mise en place de ces mécanismes participatifs est important. En outre, les dépenses engagées par les MRC pour la création des comités consultatifs et la réalisation de l'ensemble de la démarche est également un facteur à ne pas négliger. À l'heure actuelle, les MRC ne disposent pas des ressources financières et humaines nécessaires pour surmonter ce défi, d'autant plus qu'il existe d'importantes disparités entre ces organisations sur le territoire. Si ce scénario est préconisé, la décentralisation de ressources financières est à prévoir.

## **Chapitre V :       Recommandations pour éclairer la mise en œuvre de la participation publique**

Nous avons présenté trois scénarios basés sur la notion de type-idéal et assortis de différents mécanismes de participation qui mobilisent des groupes d'acteurs du milieu et/ou la population pour participer à la planification, à l'évaluation et au suivi des activités liées au gaz de schiste. Ainsi, sous l'angle de la participation, le scénario du statu quo pose d'énormes défis et ce même si une consultation publique menée par le promoteur est obligatoire depuis 2011 lorsqu'un projet de développement du gaz de schiste s'amorce dans une communauté. Ce mécanisme est nettement insuffisant pour assurer une participation adéquate. Il devrait être accompagné de mécanismes de participation en amont, pour appuyer un exercice de planification, et en aval pour assurer un suivi ou du moins une concertation et un échange d'information entre les promoteurs et les divers acteurs du milieu. Or, les deux autres scénarios proposés, dont l'un est centralisé avec un rôle prédominant du gouvernement et l'autre, à l'inverse, est fortement décentralisé avec comme joueur clé le milieu municipal, proposent plusieurs avancées avec l'ajout de mécanismes participatifs à différentes étapes, mais comportent également des défis que nous avons relevés précédemment.

L'analyse de ces scénarios de participation permet toutefois de stimuler la réflexion et de formuler certaines recommandations sur la pertinence des modes de participation pour guider ce processus dans le futur. Il permet de mettre en lumière des hybridations possibles de ces scénarios basés sur des idéaux-types.

### **5.1 Des mécanismes de participation pour répondre à quatre principaux objectifs**

L'adoption de mécanismes de participation est essentielle dans l'exercice de la gouvernance liée aux activités de gaz de schiste, une entreprise complexe qui nécessite la gestion d'une grande quantité d'informations à la fois techniques et controversées. L'expérience des dernières années a démontré que la population québécoise et les divers groupes qui la représentent se sentent particulièrement interpellés par la nature et l'ampleur de l'enjeu des gaz de schiste. La mobilisation qui a pris naissance au Québec afin, notamment, d'augmenter le pouvoir d'influence de la population et d'équilibrer le rapport de force, en témoigne. La question des gaz de schiste exige de mettre en place des mécanismes de participation crédibles et neutres qui favorisent l'instauration d'un réel débat en mobilisant le savoir et les préoccupations du public et des différents acteurs. La mise en place d'un modèle de développement de l'industrie du gaz de schiste ne pourrait faire fi de cet apport exigé par la population.

À l'issue de cette analyse et en croisant cette étude avec d'autres études portant sur des questions similaires dans le cadre de l'évaluation environnementale des gaz de schiste, nous concluons que la mise en place de mécanismes de participation pourrait répondre à quatre principaux objectifs : 1) discuter de la pertinence d'exploiter le gaz de schiste et des conditions dans lesquelles cela devrait se faire; 2) planifier le développement de cette industrie sur le territoire; 3) évaluer les projets des promoteurs sous l'angle socioéconomique et environnemental; et 4) assurer une communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet. Pour répondre à ces objectifs, quatre mécanismes de participation nous apparaissent pertinents. Outre le fait qu'ils poursuivent différents objectifs, ils se distinguent par leur échelle territoriale et l'acteur responsable de leur mise en œuvre. Ils apparaissent également à différents moments dans le processus de développement de l'industrie.

### **5.1.1 Consultation publique à l'échelle nationale sur la pertinence et les conditions d'exploitation de l'industrie du gaz de schiste**

L'une des premières recommandations qui se dégage de cette étude est la pertinence d'adopter une vision concertée du développement du gaz de schiste qui permet d'impliquer les citoyens et les groupes qui les représentent. Cette démarche de participation pourrait être mise en place suite à l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste. En effet, il sera alors possible de mesurer davantage les risques réels de cette industrie et d'identifier les meilleures pratiques dans le domaine en s'appuyant sur les études scientifiques qui se sont penchées sur différentes composantes. Ces études permettront de jeter un éclairage nouveau sur la pertinence de développer cette industrie en sol québécois. Cette pertinence ainsi que les conditions de développement de l'industrie du gaz de schiste requièrent d'être débattues sur la place publique québécoise. Il s'agit d'ailleurs d'un mandat de consultation qui a été confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en février dernier (CÉES, 2013). En effet, le mandat actuel du comité d'experts chargé d'effectuer une évaluation environnementale stratégique sera poursuivi au sein du BAPE avec une consultation élargie sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste.

À l'heure où l'évaluation environnementale stratégique est en cours et qu'un projet de Loi sur les hydrocarbures est sur la table, le moment est tout à fait opportun pour prendre le temps de réfléchir à la pertinence et aux conditions de mise en œuvre du développement des hydrocarbures et ce, dans une démarche d'intersectorialité et de consultation du public, en s'assurant de ne pas précipiter le développement de cette industrie.

Si à l'issue de cette consultation publique, le développement de l'industrie du gaz de schiste est justifié, les préoccupations de la population ainsi que les études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique permettront de définir les

bases pour asseoir une Loi sur les hydrocarbures arrimée à des règlements stricts pour encadrer le développement de cette industrie. La consultation publique est donc une première étape qui permet d'accentuer la crédibilité et la légitimité de l'ensemble du processus.

### **5.1.2 Planifier le développement de l'industrie du gaz de schiste sur le territoire**

Dans la recommandation précédente, le gouvernement a eu un rôle majeur à jouer pour encadrer le développement de l'industrie : mobilisation et diffusion de données scientifiques sur les gaz de schiste; mise en place d'une consultation publique; et adoption d'une Loi sur les hydrocarbures assortie d'une réglementation qui s'appuie sur les meilleures pratiques dans le domaine.

Or, l'échelle locale et particulièrement le milieu municipal ont également un rôle important à jouer dans l'encadrement du processus de développement de l'industrie du gaz de schiste et ce, en fonction de leur domaine d'expertise (CRGRNT, 2013b). Rappelons qu'actuellement, la localisation des projets de gaz de schiste ne tient pas compte du contexte territorial dans lequel ils s'insèrent même s'il s'agit d'un territoire habité avec des composantes socioéconomiques diverses. Les projets ne sont pas adaptés aux besoins de la collectivité et de son milieu. Or, les instances municipales possèdent des compétences dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire (CRGRNT, 2013a). C'est à l'intérieur de ce mandat que la MRC peut intervenir dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste en établissant un plan de zonage compatible avec cette industrie.

Les instances municipales disposent en effet d'outils de planification et d'aménagement, tels que les schémas d'aménagement et de développement et les plans d'urbanisme, mais également de mécanismes d'information, de consultation et de concertation déjà en place dans les milieux. Nous en avons identifié quelques-uns dans cette étude. Ces mécanismes peuvent éclairer de façon judicieuse le choix des territoires d'accueil des projets de développement du gaz de schiste. Dans ce processus, nous suggérons, d'une part, la création d'un comité consultatif sur les gaz de schiste pour orienter les décisions. D'autre part, l'adoption du zonage pour accueillir les activités de développement du gaz de schiste devrait être soumise à une consultation publique à l'image du mécanisme en place actuellement et qui est obligatoire pour la modification de tous les usages sur le territoire.

Ces recommandations s'apparentent à la phase de planification identifiée au scénario 3 mais avec quelques différences toutefois pour alléger le fardeau porté par le milieu municipal. Le travail des MRC est en effet simplifié parce que le débat public a déjà eu lieu et que diverses réglementations à respecter sont inscrites dans la Loi. Ces diverses réglementations permettent déjà d'exclure certains territoires inaptes à accueillir cette

industrie. En outre, pour mettre en place ces recommandations, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui fait également l'objet actuellement d'une révision, devrait être modifiée afin que l'article 246, qui confère la préséance de la Loi sur les mines, soit remplacé par un ou des articles qui encadreront les municipalités et MRC sur les critères et les réglementations qu'elles peuvent adopter.

L'étape de planification des territoires compatibles avec l'industrie du gaz de schiste mobilise ainsi des mécanismes participatifs à l'échelle locale qui s'avèrent essentiels pour faire participer les populations les plus directement touchées par les enjeux et pour identifier les préoccupations relatives aux diverses composantes du territoire.

Pour assurer une meilleure cohésion entre les différents territoires de MRC, une piste intéressante proposée par un groupe de discussion (2013) tenu dans le cadre de la réalisation de l'étude S1-4 consiste à adopter des réglementations à l'échelle régionale. Cette piste est d'autant plus valable que, lors de l'adoption de réglementations régionales (ou interrégionales), la Loi prévoit des consultations publiques. Il y aurait donc d'abord une consultation publique à l'échelle régionale, puis ensuite à l'échelle locale dans chacune des municipalités concernées par les changements.

### **5.1.3 Évaluer les projets des promoteurs sous l'angle socioéconomique et environnemental**

Au Québec, certains projets sont assujettis au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de la Loi sur la qualité de l'environnement. Or, les projets qui relèvent du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains liés au gaz de schiste ne sont pas soumis à cette procédure, ni à la consultation publique qui peut l'accompagner. L'assujettissement des projets de gaz de schiste à cette procédure apporterait toutefois plusieurs avantages, car elle permettrait de mener à une décision éclairée en matière d'environnement et de durabilité (Pope *et al.*, 2013, p. 1). Cette procédure est également reconnue pour générer de meilleures connaissances sur les composantes des différents projets et les impacts possibles, ce qui facilite l'adoption de mesures pour réduire les risques potentiels (Burdge, 2002, p. 8 ; Vanclay, 2006, p. 13; Franks, 2012). En outre, cette exigence contribue à attirer des entreprises expérimentées et compétentes (Franks, 2012).

Dans ce contexte, l'entreprise aurait l'obligation de réaliser une étude environnementale pour chacun des lieux de forage. S'il y a requête du public, des audiences publiques pourraient être tenues par le BAPE. Cette étape est importante car elle permet aux citoyens, municipalités, groupes et organismes d'obtenir de l'information sur le projet et d'émettre leur point de vue et leurs suggestions pour éclairer la décision quant à l'autorisation ou non du projet et sous quelles conditions. Le BAPE est également un organisme indépendant, neutre et transparent qui fait appel à

des experts pour répondre aux interrogations que suscite le projet. Il s'agit certes d'un critère important pour assurer une certaine légitimité au processus.

Or, étant donné qu'il peut y avoir plusieurs projets d'exploration de gaz de schiste sur le territoire, l'organisation d'audiences publiques pour chacun d'eux peut rapidement devenir une démarche lourde et complexe tout en étant très onéreuse. En outre, avant même que l'exploitation débute, l'étape d'exploration des gisements de gaz de schiste, qui implique un processus de fracturation, peut générer des impacts sociaux et environnementaux importants d'autant plus que les projets sont localisés à proximité de milieux résidentiels. L'évaluation environnementale doit donc être réalisée avant cette étape, ce qui complexifie la démarche puisque plusieurs composantes du projet sont inconnues à ce moment : le déploiement sur le territoire et les infrastructures requises sont en effet tributaires de l'importance du potentiel du gisement, qui sera déterminé à la suite de l'exploration. À cet égard, les activités liées au gaz de schiste se distinguent des activités minières et nécessitent une adaptation du processus d'évaluation à cette nouvelle industrie.

Outre les audiences publiques classiques que nous venons de décrire brièvement en vertu de l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, d'autres options existent également au Québec. Mentionnons à cet égard les audiences génériques. L'article 6.3 permet en effet au BAPE d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Il doit ainsi réaliser une analyse en dégageant les principaux constats dans un rapport remis au ministre. Or, si le ministre le requiert, des audiences publiques peuvent également être tenues (Gauthier et Simard, 2011, p.42). Dans ce contexte, plusieurs audiences génériques ont eu lieu au Québec. Il s'agit d'un modèle qui pourrait s'appliquer au gaz de schiste à condition d'y apporter quelques modifications pour l'adapter à cette industrie particulière.

L'une des forces de ces audiences génériques est qu'elles « adoptent une approche générale de type d'enquête sociale et publique, en ce sens qu'elles accordent une large place à la participation du public par opposition à une commission d'experts ou à une commission d'enquête judiciaire » (Gauthier et *al.*, 2000 p.99). Selon les travaux de Gauthier, Simard et Waaub (2000 et 2011) qui ont analysé six audiences publiques sur les orientations et les politiques concernant les déchets dangereux, la protection des forêts, la gestion des matières résiduelles, la politique énergétique du Québec, la gestion de l'eau et la production porcine, ce modèle souffre également d'une lacune importante. En effet, contrairement aux audiences publiques traditionnelles, ces audiences génériques du BAPE ne s'appuient pas sur des études d'impacts réalisées par le ou les promoteurs. C'est le BAPE qui, à travers son travail d'enquête (première partie de l'audience), réunit l'information nécessaire à l'étude du dossier. Dans le contexte des gaz de schiste, toutefois, cette lacune est en partie comblée par l'étendue des études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique et qui sont comparables à bien des égards à des études d'impacts puisqu'elles touchent différentes composantes environnementales, sociales et économiques.



Pour favoriser une approche intégrée, ces chercheurs recommandent également une participation du public en deux temps, soit lors « du champ de l'évaluation environnementale stratégique (examen de la portée) et à l'étape de l'examen externe de l'évaluation de l'impact sur l'environnement » (Gauthier *et al.*, 2000, p.viii). Ces pratiques et ces recommandations peuvent contribuer à modeler une démarche d'évaluation du BAPE au contexte des gaz de schiste. À cet égard, une évaluation environnementale régionale (ÉER) réalisée par le BAPE est une autre option qui pourrait être adaptée à la nature particulière de l'industrie du gaz de schiste.

À la croisée entre l'évaluation environnementale stratégique, l'évaluation des impacts cumulatifs et l'évaluation des impacts environnementaux de projets, l'ÉER est un « processus visant à évaluer systématiquement les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, d'une diversité d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région donnée » (CCME, 2009, p. 7). Cette procédure est particulièrement appropriée dans un contexte régional qui implique plusieurs projets et lorsque les politiques, cadres et conditions guidant la réalisation de ces projets ne sont pas encore formulés (André *et al.*, 2010; Noble, 2010; CCME, 2009, p. 8). Le recours à une ÉER permet entre autres de tenir compte des effets cumulatifs qui individuellement ou collectivement, pourraient ne pas être assujettis au processus officiel d'évaluation environnementale des projets (ex. : les puits de gaz de schiste ou les gazoducs) (CCME, 2009, p. 12). Ce faisant, l'ÉER permet d'améliorer la gestion des effets cumulatifs, de rehausser l'efficacité des évaluations des impacts au niveau des projets individuels, et de déterminer des orientations, stratégies et priorités pour la gestion et la mise en valeur future d'une région (*ibid.*, p. 8). Elle favorise aussi la prise en compte des objectifs de durabilité et de qualité de vie à long terme pour la région. L'encadré suivant présente le cadre de réalisation d'une ÉER en neuf étapes.

Puisque les projets de gaz de schiste comptent deux principales phases, l'exploration et l'exploitation, et que les détails de la seconde ne peuvent être obtenus avant d'avoir terminé la première, le mandat régional du BAPE pourrait être scindé en deux. Ainsi, une première évaluation environnementale régionale pourrait considérer les impacts cumulatifs des scénarios d'exploration proposés par les compagnies gazières. Une fois l'étape de l'exploration réalisée, les compagnies gazières devraient être en mesure de présenter un scénario d'exploitation qui ferait alors l'objet d'une seconde évaluation environnementale régionale. Dans les deux cas, la « région » délimitée pour l'évaluation environnementale devrait être la même. Il pourrait s'agir d'une région administrative, ou encore d'une région géologique ou géophysique, laquelle pourrait être mieux adaptée aux activités gazières. Mentionnons finalement que la transparence, la responsabilité et la participation publique sont des éléments importants de l'ÉER qui doivent accompagner toutes les étapes de son exécution. Elle s'appuie donc sur une participation « précoce et constante des intervenants pertinents et des parties intéressées dans les opérations d'évaluation, de suivi et de gestion » (CCME, 2009, p. 16). À cet égard, pour chaque évaluation environnementale régionale, des audiences publiques seraient tenues par le BAPE. Après l'ÉER, des rapports sont produits et rendus

accessibles afin d'expliquer le processus décisionnel et de justifier les décisions prises en lien avec l'apport des consultations publiques (CCME, 2009, p. 27-28). Un cadre de surveillance et de suivi est également adopté (*ibid.*, p. 28).

### Encart 10 – L'évaluation environnementale régionale

Le cadre de réalisation d'une ÉER proposé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME, 2009, p. 18-23) est constitué de **neuf étapes**.

1. **Élaborer un cadre de référence** : circonscrire la nature et la portée globales de l'ÉER.
2. **Déterminer la portée des conditions de référence régionales** : sélectionner les principaux enjeux préoccupants, y compris les composantes valorisées de l'écosystème (CVE) et leurs indicateurs-clés.
3. **Cerner les stressseurs et les tendances au niveau régional** : déterminer les facteurs actuels et éventuels de changements humains, externes ou naturels dans la région et caractériser les réactions des CVE ou des indicateurs dans l'espace et dans le temps.
4. **Déterminer les diverses options stratégiques pour la région** : bâtir des scénarios basés sur différentes options stratégiques, incluant le scénario de référence futur ou l'option du *statu quo*.
5. **Évaluer les effets cumulatifs de chaque option** : recenser les effets potentiels sur les CVE, les menaces qui pèsent sur ces composantes ou les changements suivis, pour chaque scénario envisagé.
6. **Désigner une option stratégique privilégiée** : choisir une option privilégiée en comparant les effets cumulatifs et les résultats des scénarios et en tenant compte de leurs conséquences pour la durabilité des CVE, des changements dans la répartition des effets sociaux, économiques et culturels et sur leurs concordance et compatibilité avec les orientations de durabilité plus globales, y compris les préférences et les priorités de la population.
7. **Déterminer les besoins d'atténuation et les mesures de gestion** : le choix d'une option privilégiée doit tenir compte des besoins d'atténuation et des effets résiduels de chaque scénario et des ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures de gestion visant à préserver l'environnement.
8. **Élaborer un programme de suivi et de surveillance** : les activités de suivi doivent inclure la surveillance des effets post-décisionnels sur les CVE et leurs indicateurs, l'évaluation de l'efficacité des mesures d'atténuation et de gestion et la communication au public des résultats de la surveillance.
9. **Mettre en œuvre la stratégie, en surveiller l'application et l'évaluer** : identifier les rôles et ressources nécessaires à la mise en œuvre du programme de suivi et entreprendre un processus officiel d'examen public de la stratégie proposée. Des changements peuvent être apportés aux mesures d'atténuation et de gestion suite à cette évaluation.

#### **5.1.4 Assurer une communication entre les acteurs lors de la mise en œuvre du projet (exploration, exploitation, fermeture)**

Finalement comme dernier mécanisme de participation publique, nous recommandons la mise en place d'un processus de communication continue entre le promoteur et les divers acteurs. Ce type de comité a eu des effets positifs sur l'atténuation des impacts et des conflits liés au gaz de schiste en Pennsylvanie et au Texas (CRGRNT, 2013c). Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un comité de liaison ou encore de suivi mis en place par les MRC à cette échelle. Divers acteurs, sélectionnés pour leurs connaissances et expertises dans un domaine, siègeraient à ce comité afin d'assurer le partage d'informations et le suivi des activités. À cet égard, l'entreprise a un rôle important à jouer dans le transfert de connaissances entourant le projet, tout comme le gouvernement.

Les scénarios 2 et 3 proposaient la mise en place de ce type de comité avec quelques variantes au niveau de leur mandat. Dans le premier cas, le comité de liaison assure une diffusion des informations entre les différents acteurs et permet de partager différentes préoccupations entourant l'industrie du gaz de schiste sur le territoire. Dans le deuxième cas, le comité de suivi assure une surveillance du projet et, s'il y a lieu, peut engager des actions pour faire respecter la réglementation. Dans les deux cas, la disponibilité de l'information entourant les activités de développement du gaz de schiste est essentielle pour que les représentants qui siègent sur le comité puissent assumer pleinement leur mandat.

À l'instar de l'étude sur l'implication des acteurs territoriaux dans le modèle de gouvernance (CRGRNT, 2013a), nous recommandons que la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire joue un rôle de concertation et de planification à l'échelle régionale. Pour concrétiser ce rôle, un collège sectoriel pour représenter les comités de suivi des gaz de schiste pourrait s'ajouter à la composition de la table afin d'assurer un échange d'information avec les autres secteurs des ressources naturelles sur le territoire. La création d'un sous-comité gaz de schiste à l'intérieur de cette commission faciliterait la concertation des intervenants à l'échelle régionale. La CRRNT viendrait donc jouer un rôle de concertation des acteurs à cette échelle.

#### **5.2 Des recommandations qui répondent aux conditions d'une participation publique efficace?**

Ces recommandations, qui tracent les contours d'un quatrième scénario de participation publique, peuvent faire place à d'autres variantes. Plusieurs hybridations des scénarios sont en effet possibles. D'ailleurs, l'une des recommandations préconise la mise en

place d'un processus de réflexion entourant la réforme de la Loi, ce qui implique également de s'attarder au modèle participatif à privilégier. Rappelons toutefois qu'il y a huit conditions à remplir pour satisfaire aux principes et défis d'une participation publique efficace.

Les recommandations formulées jusqu'à maintenant permettent de répondre d'emblée à trois des huit conditions. Premièrement, elles visent à instaurer un dispositif participatif au début du processus décisionnel avant les travaux d'exploration de gaz de schiste afin d'adapter les contours du projet aux préoccupations du public. Deuxièmement, un mécanisme de communication entre les acteurs est instauré avec la mise en place d'un comité de liaison. Il s'agit d'une autre condition identifiée pour sa pertinence. Les mécanismes de participation aux différentes phases, en amont et pendant le projet, viennent légitimer le processus et assurer une certaine équité dans les décisions. Troisièmement, ces dispositifs participatifs sont également variés et leurs objectifs sont complémentaires, ce qui permet de rejoindre une plus grande diversité d'acteurs même si, nous en convenons, certains groupes pourraient être exclus du processus.

Les cinq autres conditions concernent davantage la forme et les composantes que cette participation devrait adopter. Peu importe le dispositif participatif choisi, ces conditions devront faire l'objet d'une attention particulière. Il faudra d'abord préciser les objectifs poursuivis par les dispositifs tout en s'assurant que les préoccupations des populations et acteurs seront entendus dans un climat d'équité et de respect. Rappelons que ces préoccupations sont aussi des savoirs à intégrer dans la prise de décision et ce, pour chacun des dispositifs mentionnés précédemment. Autant les groupes de citoyens et autres acteurs que l'entreprise et le gouvernement doivent être entendus dans un débat constructif. Il importe de rappeler que chacun de ces acteurs détient une expertise particulière, celle des citoyens n'étant pas à négliger en raison de leur connaissance fine du milieu. Cette démarche implique donc de mettre en place des mécanismes transparents et de déterminer dès le début comment les savoirs seront pris en compte. D'ailleurs, l'accessibilité et la transparence de l'information est une condition importante soulevée maintes fois par la population et une diversité d'acteurs. Ces conditions exigent une réelle volonté politique et un engagement à partager les processus décisionnels sur l'avenir de l'industrie du gaz de schiste au Québec.

Finalement, la mise en place de ces dispositifs participatifs s'inscrit dans la durée et des ressources financières adéquates sont nécessaires pour assurer leur efficacité et pérennité. Plus les changements en termes de participation sont importants, plus les coûts et la durée augmentent. À cet égard, le maintien du statu quo est évidemment un scénario moins onéreux à mettre en place. Toutefois, puisqu'il ne répond pas aux conditions de la participation publique, il pourrait engendrer d'importants conflits ayant comme résultat final de compromettre sérieusement sa rentabilité. L'expérience des dernières années en témoigne.

La mise en œuvre des recommandations que nous venons de formuler exige des ressources financières beaucoup plus importantes, et ce à toutes les étapes du processus, de la planification des projets en amont jusqu'à la fermeture des puits, ainsi qu'à toutes les échelles, du niveau national jusqu'à l'échelle locale afin d'accompagner les acteurs locaux. La nécessité d'une redistribution des redevances au niveau local est d'ailleurs un constat établi dans le rapport du vérificateur général (2011, p. 3-24) ainsi qu'un enjeu discuté lors de la consultation menée par l'INM (2012b, p. 2), et soulevé également dans le groupe de discussion tenu pour éclairer le mandat de l'étude S1-4 sur la gouvernance territoriale (CRGRNT, 2013b).

Rappelons en terminant que même si toutes ces conditions sont réunies, cela ne garantit pas pour autant l'acceptation sociale de cette nouvelle industrie au Québec. Une majorité des parties prenantes, incluant la population, peut se montrer défavorable au développement de cette industrie même si la démarche de participation est jugée légitime et qu'elle repose sur de nouvelles bases. De là toute la pertinence de mettre en place un débat de fond sur la question. À ce titre, l'étape précédant l'arrivée des entreprises s'avère cruciale, car elle impose une réflexion, une planification et une consultation publique.

## Bibliographie

Acertys (2010). *Étude des pratiques des entreprises avec leurs communautés de proximité au Québec*. Étude dirigée par Acertys en partenariat avec HEC Montréal et le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec, 33 p.

Amezro St-Hilaire, Walter et Guy Chiasson (2012). État et gouvernance des forêts au Québec. *Revue française d'administration publique* 2012/2 - n° 142, p. 517 à 532

André, Pierre et al. (2006). *Participation publique, Principes internationaux pour une meilleure pratique*, Publication spéciale Série n° 4, Fargo, États-Unis : International Association for Impact Assessment.

André, Pierre, Claude E. Delisle et Jean-Pierre Revéret (2010). *L'évaluation des impacts sur l'environnement*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 398 p.

AQLPA (2011). *L'actuelle réforme nuira au développement durable. Mémoire sur l'aménagement « durable » du territoire et l'urbanisme*, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique.

Arnaud, André-Jean et Vincent Simoulin (2011). Gouvernance territoriale. Dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (Dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, p.265 à 271.

Arnstein, Sherry R., (1969). « A ladder of citizen participation », *Journal of the Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.

Aubin, Jean-François et Mathieu Forget (2001). Rapport final. Cohabitation en milieu rural : bilan et perspectives. Sous la codirection de Guy Debailleul et Réjean Landry, Université Laval, 281 p.

Bacqué, Marie-Hélène et Mario Gauthier (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines, quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 36-66.

Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».

BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2003). *Rapport d'enquête et d'audience publique 179 : L'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, 251 p.

BAPE - Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2011). *Rapport d'enquête et d'audience publique 273 : Développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec*, Québec, 323 p.

BAPE – Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2012). *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, Québec, 63 p.

BAPE – Bureau d’audiences publique sur l’environnement (s.d.). *La foire aux questions* [En ligne]. Consulté le 20 avril 2013. URL : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/faq/>

Barbier, Rémi et Corinne Larrue (2011). « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d’étape », *Participations*, vol. 1, no 1, p. 67-104.

Baril, Jean (2009). Droit d’accès à l’information environnementale : pierre d’assise du développement durable. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l’environnement* [En ligne], Hors série 6 | URL : <http://vertigo.revues.org/8931>; DOI : 10.4000/vertigo.8931

Baril, Jean (2012). Gaz de schiste et certificat d'autorisation. *Gaïa presse*, <http://gaiapresse.ca/analyses/gaz-de-schiste-et-certificat-dautorisation-274.html>

Bassoli, Matteo (2010). « Local governance arrangement and democratic outcomes (with some evidence from the italian case) », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 23, n° 3, p. 485-508.

Batellier, Pierre et Lucie Sauvé (2011). « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 2, n° 36, p. 49-58.

Beuret, Jean-Eudes (2012). « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, vol. 17, n° 1, p. 81-86.

Beuret, Jean-Eudes, Stéphanne Pennanguer et Fanny Tartarin (2006). « D’une scène à l’autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 14, p. 30-42.

Bherer, Laurence (2011). « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 157-171.

Bherer, Laurence, Pascale Dufour et Christine Rothmayr Allison (CRPDS) (2013). *Analyse comparée des mobilisations réfractaires au développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*, Rapport réalisé dans le cadre de l’étude S4-3A : Analyse comparée des perceptions du public à l’égard de l’industrie du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et ailleurs au Canada, Dépôt au BCÉS, Université de Montréal, 132 p.

Blicharska, Malgorzata et al., 2011. « Road, forestry and regional planners’ work for biodiversity conservation and public participation: a case study in Poland’s hotspot regions », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 54, n° 10, p. 1373-1395.

Blondiaux, Loïc (2004). « L’idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte), *Conférences de la Chaire MCD*, 11 novembre 2004, 20 p. [En ligne] <http://www.chaire-mcd.ca>

Blondiaux, Loïc (2005). « L’idée de la démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».

Blondiaux, Loïc (2008). « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, vol. 2, no 30, p. 131-147.

Blondiaux, Loïc (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*, Actualité de la démocratie participative, Éditions du Seuil et La République des Idées.

Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no 57, p. 17-35.

Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer (2009). « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, 2009, vol. 63 n° 1, p. 28-38.

Blondiaux, Loïc et Jean-Michel Fourniau (2011). « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien? », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 8-35.

Bonneau, Gilles P. et Diane Pelletier (2012). *Bilan des demandes pour des forages gaziers traitées par la Commission de Protection du territoire agricole du Québec*, Rapport réalisé dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Dépôt au BCÉS, Commission de protection du territoire agricole du Québec, 12 p.

Botes, Lucius et Dingie van Rensburg (2000) « Community participation in development: nine plagues and twelve commandments », *Community Development Journal*, vol. 35, n° 1, p. 41-58.

Bourque, Denis (2008). *Concentration et partenariat: Entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'Université du Québec, Collection Initiatives, 142 p.

Breux, Sandra, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin (2004). *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale. Notes de recherche*, pour la Section de la planification stratégique de la Ville de Gatineau, GRIM, INRS, Urbanisation, Culture et Société. [En ligne] [http://www.vrm.ca/documents/Mecanismes\\_participation.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Mecanismes_participation.pdf)

Brisson, Geneviève (2009). Consulter pour implanter les projets porcins : un mal pour un bien? *Revue développement social*, volume 10, numéro 1, juin 2009.

Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (2010). Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives. [VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 7, 10 pages,

Buchan, Dianne (2003) « Buy-in and social capital: by-products of social impact assessment », dans *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 21, n° 3, p. 168-172.

Caron-Malenfant, Julie et Thierry Conraud (2009). *Guide pratique de l'acceptabilité sociale: pistes de réflexion et d'action*, Éditions D.P.R.M.

CCME (2009). *L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations*, Winnipeg (Man.), Conseil canadien des ministres de l'environnement, 30 p.



CIRAIG (2012). *Document synthèse : Projet type concernant les activités liées au gaz de schiste au Québec*, Préparé pour le Comité de l'évaluation environnementale stratégique, Dépôt au BCÉS, École Polytechnique de Montréal, 51 p.

Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé (2003). *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), 47 p.

Comeau, Yvan (2010). *L'intervention collective en environnement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 140 p.

CÉES - Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (2012). *Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*. Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 81 p.

CÉES - Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (2013). *Rapport administratif sur les travaux du Comité au 1er mai 2013*. 13 p. <http://ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/Rapport-administratif-20131.pdf>

Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (2004). *Rapport*. Bibliothèque nationale du Québec, 261 p. + annexes, <http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm>

Conférence régionale des élus de la Montérégie Est (2010). *L'exploration et l'exploitation des gaz de schiste en Montérégie Est*. 40 p. [http://www.monteregie-est.org/cre\\_monteregie\\_fichiers/file/CR%20ME\\_Rapport\\_gaz\\_schiste\\_21sept%202010.pdf](http://www.monteregie-est.org/cre_monteregie_fichiers/file/CR%20ME_Rapport_gaz_schiste_21sept%202010.pdf)

Conférence régionale des élus de la Montérégie Est (2012). *DOCUMENT SYNTHÈSE : Commission Régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) Montérégie Est*, 2 p.

Côté, Gilles et Christiane Gagnon (2005). « Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma) », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 1, p. 57-72.

CRCDE (2012). *Description de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1)*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L2-1 : Description des champs d'intervention de la législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste et analyse des mécanismes d'application en vigueur en termes d'effectivité, d'efficacité et d'efficience, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 52 p.

CRGRNT (2013a). *La participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S1-2 : Analyse du potentiel de l'instance municipale et d'autres instances pertinentes en matière d'encadrement et de développement de l'industrie du gaz de schiste, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 80 p.

CRGRNT (2013b). *Élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale des gaz de schiste*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S1-4, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

CRGRNT (2013c). *Les modifications dans les usages*. Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S3-5 : Documentation des impacts du développement de l'industrie du gaz de schiste sur l'aménagement du territoire, notamment en ce qui a trait à l'agriculture, la foresterie et le tourisme et définition des conflits d'usages potentiels, selon les divers scénarios de développement, Dépôt au BCÉS, Université du Québec en Outaouais, 86 p.

Cromwell, Elizabeth et al. (2001). « Impact assessment using participatory approaches: 'Starter Pack' and sustainable agriculture in Malawi », *Agricultural Research & Extension Network*, Network Paper no. 112, 12 p.

Cuppen, Miriam et al. (2012) « Public participation in EIA and attitude formation », *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, n° 2, p. 63-74.

Desrosiers et al., (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Québec, 18 p.  
<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/guide-GIRT.pdf>

Elliot, Michael L. (1998). « Conflit resolution », dans A.J. Catanese et J.C. Snyder (dir.), *Urban Planning*, 2<sup>e</sup> édition, New York, McGraw-Hill.

Farinos Dasi, Joaquin (2009). « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'information géographique*, vol. 73, n° 2, p. 89-111.

Fondation Roi Baudoin (2006). *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, 197 p. Disponible en ligne : [http://www.refere.uqam.ca/pdf/Methodes\\_participatives.pdf](http://www.refere.uqam.ca/pdf/Methodes_participatives.pdf)

Forest, Pierre-Gerlier et al. (2004). « Une expérience de consultation publique délibérative dans Charlevoix », *Recherches sociographiques*, vol. 45, n° 1, p. 77-104.

Fortin, Marie-José (2009). « L'évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 13 p.

Gagnon, Christiane et al. (2000). *Les comités de suivi au Québec : un nouveau lieu de gestion environnementale*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 158 p.

Gardère, Élisabeth et Jean-Philippe Gardère (2008). *Démocratie participative et communication territoriale*, Paris, L'Harmattan, 257 p.

Gareau, Priscilla et Laurent Lepage (2005). « Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent : les défis d'une action collective », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, no 1, p. 104-116.

Gauthier, Mario (2004). « La médiation environnementale au Québec : portée et limites d'une innovation procédurale », dans Castagna, Bernard et al. (dir.), *La situation délibérative dans le débat public – Volume I*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 404 p.

Gauthier, Mario et Laurent Lepage (2005). « Chapitre 7 – La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique », dans Mathier, N. et Y. Guermond (éds.), *La ville durable, du politique au scientifique*, Paris, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, p. 101-117.

Gauthier, Mario et Louis Simard (2007), « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre (dir.), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La découverte, p. 78-91. ISBN : 978-7071-5341-8

Gauthier, Mario et Louis Simard (2011a). « La gouvernance par la mise en discussion publique des grands projets : le cas du BAPE », dans C. Rouillard et N. Burlone (dir.), *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 191-215.

Gauthier, Mario et Louis Simard (2011b). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, Vol. 17, n° 1, p. 39-67. ISSN 1203-3294.

Gauthier, Mario, Louis Simard et Jean-Philippe Waaub (2011). Participation du public à l'évaluation environnementale stratégique. Les Cahiers de recherche de L'institut des sciences de l'environnement. Université du Québec à Montréal, 116 p.

Gauthier, Mario, Louis Simard et Jean-Philippe Waaub (2011). Public participation in strategic environmental assessment (SEA): Critical review and the Quebec (Canada) approach. *Environmental Impact Assessment review*, no. 31, p.48-60.

Gauthier, Mario et Lynda Gagnon (2013). *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositifs*, Les Cahiers du CRGRNT, n° 1307, Université du Québec en Outaouais, 67 p.

Gauthier, Mario, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier (2008). « Planification territoriale, débat public et développement durable : une triangulation complexe aux contours incertains. », dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.) *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 329-346.

Gazette officielle du Québec (2011). *Projet de règlement. Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2). 6 mai 2011, 143e année, no 18A, p.1677a- 1679a, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/projet-reglement/reg-transmission-forage-puits.pdf>*

Gouvernement du Québec (2013). *Chapitre Q-2 : Loi sur la qualité de l'environnement*, [En ligne]. URL : [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q\\_2/Q2.htm](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm).

GRIDD (2012a). *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S4-3B : Analyse du comportement actuel et passé de l'industrie du gaz de schiste au Québec et à l'étranger, ainsi que des pratiques de responsabilité sociale dans les secteurs pétroliers et miniers (volet documentaire et volet empirique), étude de l'applicabilité du cadre de responsabilité sociale proposé par ISO 26000 et d'autres normes internationales et, le cas échéant, analyse de la pertinence de leur application à l'industrie du gaz de schiste au Québec, Dépôt au BCÉS, HEC Montréal, 92 p.

GRIDD (2012b). *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude S4-4 : Étude des mécanismes potentiels (certification, divulgation, écoconditionnalité) assurant l'adoption des meilleures pratiques par les entreprises exploitantes, pour que la responsabilité sociale de l'industrie soit effective, Dépôt au BCÉS, HEC Montréal, 172 p.

Grodzinska-Jurczak, Malgorzata et Joanna Cent (2011). « Can public participation increase nature conservation effectiveness? », *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 24, n° 2, p. 371-378.

Hamel, Pierre et Bernard Jouve (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Les Presses de l'Université de Montréal, 142 p.

Hauptmann, Éléonore et Nick Wates (2010). *Concertation citoyenne en urbanisme. La méthode du Community planning*, Paris, Adels/Yves Michel.

Harris, Charles C. et al. (2012). « Results of community deliberation about social impacts of ecological restoration: comparing public input of self-selected versus actively engaged community members », *Environmental Management*, vol. 50, p. 191-203.

Institut de nouveau monde (2012a). *Rapport synthèse de la consultation sur le Plan de réalisation de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*, 67 p.

Institut du Nouveau Monde (2012b). *Vers une nouvelle vision partagée du développement minier au Québec*, Bilan de la Conversation publique de l'INM sur l'avenir minier du Québec, 47 p.

Institut du Nouveau Monde (avec la collaboration de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles) (2013). *Étude sommaire sur les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*, 51 p.

Lascoumes, Pierre et Jérôme Valluy (1996). « Les activités publiques conventionnelles (APC) : Un nouvel instrument de politique publique? », *Sociologie du Travail*, vol. 38, no 4, p. 551-573.

Leclerc, Edith (2013). *Construction des nouveaux territoires de la gouvernance forestière au Québec: Regards sur les régions du Bas-Saint-Laurent et de l'Outaouais*. Thèse de doctorat. Gatineau, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais, 277 p.

Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne (2003). « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines », *Sociologies Pratiques*, no 7, p. 65-86.

Lévy, Jacques (2003). Type-idéal. Dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Éditions Belin, p. 943-944.

Lostarnau, Carla et al. (2011). « Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice », *Journal of Environmental Management*, vol. 92, p. 2470-2478.

Mazeaud, Alice (2012). « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, vol. 1, n° 2, p. 53-77.

MAMR - Ministère des Affaires municipale et des Régions (2005). *Guide explicatif concernant la consultation publique sur un projet d'élevage porcin*, Québec, Gouvernement du Québec, 73 p.

MAMROT (2011). *Bâtissons ensemble les municipalités de demain. Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, Document d'information, Québec.

MAMROT - Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2011b). *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, Gouvernement du Québec, 2011, 72 p.

MAMROT (2012a). Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, *Guide de La prise de décision en urbanisme*, Québec [En ligne] URL : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mecanismes-de-consultation-publique-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/>

MAMROT (2012b). *Tableau résumé du projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* [En ligne]. Consulté le 2 juillet 2013.  
[[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement\\_territoire/documentation/tableau\\_resume\\_ladtu.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/documentation/tableau_resume_ladtu.pdf)]

MDDEFP (n.d). La gestion intégrée de l'eau par bassin versant. *Site du MDDEFP*, <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/> consulté en avril 2013.

MDDEP (n.d.). *Loi sur le développement durable: Chapitre II, Article 6 - Les principes*, [En ligne]. Adresse URL: <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf> (Consulté le 1<sup>er</sup> avril 2013).

Milot, Nicolas (2008). La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux. Dans Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*. Éditions MultiMondes, p.183 à 201.

Milot, Nicolas et Laurent Lepage (2010). Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : ajustements et tensions. *Politique et Sociétés*, vol. 29, n° 2, p. 83-104.

Montesinos, Jean-Pierre et Roger Saint-Louis (2002). Le territoire du Québec et les institutions territoriales. *L'urgence d'agir. Volume 1. Des ruptures sociales importantes*. Presses de l'Université du Québec, p.141 à 166

MRC de L'Érable (2009). Comité de suivi. *Site Internet du parc éolien de l'Érable*. <http://www.eoliennesdelerable.com/citoyens/comite-de-suivi-21.html>

MRNF - Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (2010). Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré, 18 pages.

MRN (n.d.) *Les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire*. Gouvernement du Québec, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/commissions/index.jsp>

Nabatchi, Tina (2012). *A Managers's Guide to Evaluating Citizen Participation*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.

Noble, Bram F. (2010). *Introduction to Environmental Impact Assessment – A Guide to Principles and Practice*, 2<sup>nd</sup> edition, Don Mills (ON), Oxford University Press, 274 p.

Ouimet, Luc (2006). « Le Québec immobile? Comment réaliser de bons projets socialement acceptés et intégrés dans le milieu », *Le Devoir*, 22 juin 2006, p. A7.

Prager, Katrin (2010). « Local and regional partnerships in natural resource management: the challenge of bridging institutional levels », *Environmental Management*, vol. 46, p. 711-724.

Prévil, Carlo (2009). « Participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrumentation », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 17 p.

Proulx, Denise et Lucie Sauvé (2007). *Porcheries ! Porcheries ! La porciculture intempestive au Québec!* Éditions Écosociété, 355 pages

Proulx, Marc-Urbain (2008). Appropriation territoriale de responsabilités publiques : le cas du Québec. *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXXI, n° 3, automne 2008, p.581 à 600.

Proulx, Marc-Urbain, Isabel Brochu, Patrice LeBlanc, Martin Robitaille, Guy Chiasson, Denis Geoffroy, Éric Gauthier et Ali Doubi (2005). *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*, Rapport déposé au ministère des Affaires municipales et des Régions, 231 p.

Radio-Canada (2013). Le BAPE récupère le dossier du gaz deschiste. *Site de Radio-Canada*, Mercredi 6 février 2013, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/02/06/007-blanchet-schiste-etude.shtml>

Raïche, Jean-Paul (2008). Gestion intégrée de l'eau au Québec : bilan et prospective. Approches concrètes pour une nouvelle gouvernance. Dans Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*. Éditions MultiMondes, p.261 à 277.

Raymond, Richard (2009). « La 'société civile', ce 'nouvel' acteur de l'aménagement des territoires », *L'information géographique*, vol. 72, n° 2, p. 10-28.

Rey-Valette, H. et al. (2011). *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Cemagref, CHRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.

Rich, Richard C. (1995). « Citizen participation and empowerment: the case of local environmental hazards », *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, n° 5, p. 657-676

Robitaille, Martin (2006). Accueillir la décentralisation en région : quelques réflexions sur un modèle de gouvernance territoriale en Outaouais.. *Organisations et territoires*, volume 15, no.2, printemps-Été, 2006, p. 65 à 72.

Robitaille, Martin et Guy Chiasson (2005). La gouvernance régionale en Outaouais. Modèle de décentralisation régionale : le cas de l'Outaouais. *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale*. Rapport déposé au ministère des Affaires municipales et de Régions, p.142 à 151.

ROBVQ (2012). *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant – GIEBV* [En ligne]. Consulté le 18 juillet 2013. URL : <http://www.robvq.qc.ca/eau/bassinversant>

Rodela, Romina (2012). « Advancing the deliberative turn in natural resource management: an analysis of discourses on the use of local resources », *Journal of Environmental Management*, vol. 96, p. 26-34.

Santé Canada (2000). *Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*. Secrétariat de la consultation ministérielle, Direction générale des communications et de la consultation. [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/\\_public-consult/2000decision/index-fra.php#a76](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-fra.php#a76), consulté le 28 avril 2013.

SCHL – Société canadienne d'hypothèques et de logement (2004). « Des outils pour un urbanisme durable à long terme : les charrettes de conception Cities<sup>plus</sup> », *Le Point en recherche*, Série socio-économique 04-003, janvier 2004.

SCHL – Société canadienne d'hypothèques et de logement (2005). « Charrette de planification du réaménagement du centre-ville de Yorkton », *Le Point en recherche*, Série socio-économique 05-016, juin 2005.

Secrétariat de la consultation ministérielle, Santé Canada - Politiques et boîte à outils concernant la participation du public à la prise de décisions, Direction générale des communications et de la consultation, Santé Canada, 2000

Simard, Louis (2006). « Négocier l'action et l'utilité publiques. Les PAC du transport de l'électricité en France et au Québec », *Négociations*, vol. 2, no 6, p. 99-112.

Simard, Louis (2007). « De la conformité à l'acceptabilité? Le cas des lignes THT au Québec et en France », dans Gendron, Corinne et Jean-Marc Vaillancourt (dirs.), *Environnement et sciences sociales. Les défis de l'interdisciplinarité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 159-184.

Simard, Louis (2008). « Conducting projects in uncertain times. The case of electric power lines », *Public Works Management & Policy*, vol. 12, no 4, p. 578-589.

Stevens, Mark R. (2010). « Public participation in local government review of development proposals in hazardous locations: does it matter, and what do local government planners have to do with it? », *Environmental Management*, vol. 45, p. 320-335.

Stratégies Saint-Laurent (2011). *Les comités ZIP* [En ligne]. Consulté le 18 juillet 2013.  
URL :<http://www.strategie-sl.qc.ca/les-organismes/les-comites-zip>

Tan, Poh-Ling et al. (2012). « Deliberative tools for meeting the challenges of water planning in Australia », *Journal of Hydrology*, (article sous presse), 9 p.

Torre, André et Jean-Eudes Beuret (2012). *Proximités territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*, Economica - Anthropos, Paris. 112 pages

Touzard, Hubert (2006). « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », *Négociations*, vol. 1, n° 5, p. 67-74.

Tremblay, Suzanne (2011). Développement durable et communication : vers un espace ouvert fondé sur la participation citoyenne, l'éthique du dialogue et l'influence, *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 239-255.

Trépanier, Marie-Odile (2004), « Le cadre juridique de l'urbanisme québécois en mouvement : 1961-2001 » (p. 59-72), dans Gérard Beaudet (dir.), *L'institut d'urbanisme 1961-1962 /2001-2002, Un urbanisme ouvert sur le monde*, Éditions Trames, Université de Montréal, 235 pages. ISBN : 2-980-7710-2-3

UMQ – Union des municipalités du Québec (2012). *Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale*, 24 p.

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne. (2009). *Développement territorial et filière éolienne. Rapport final*. 215 p.

Van Kemenade, Solange et Lucie Fréchette (2007). *Participation significative des communautés dans le cadre des processus de consultation sur des projets à grande échelle*, cahiers ARUC-ISDC, série Recherches n° 9.

Vasseur, Liette et al. (1997). « Advisory committee : A powerful tool for helping decision makers in environmental issues », *Environmental Management*, vol. 21, n° 3, p. 359-365.

Vérificateur général du Québec (2011). Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Dans Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011. Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 3, p. 3-35.

Ville de Montréal (2005). *L'interaction avec le public. Guide pratique à l'intention des promoteurs privés, publics ou communautaires*, Montréal. [En ligne]



[http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GUIDE\\_CONSULTATION\\_FR/MEDIA/DOCUMENTS/GUIDE\\_PROMOTEURS\\_210605.PDF](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/GUIDE_CONSULTATION_FR/MEDIA/DOCUMENTS/GUIDE_PROMOTEURS_210605.PDF)

Ville de Québec (2011). *Mémoire de la Ville de Québec sur l'Avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme*, déposé à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec.

Yannick, Arama et al. (2009). « Gestion concertée de l'environnement : itinéraire vers des engagements volontaires forcés », *Vertigo – La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 17 p.

Yergeau, Michel et Luc Ouimet (1984). « Pour que les audiences publiques aient un sens », *Le Devoir*, 14 juillet, p. A7.

## Annexe 1 : Continuum de participation du public de Santé Canada

Élevé	Niveau 1 Informer et sensibiliser	Niveau 2 Reueillir de l'information	Niveau 3 Discuter et faire participer	Niveau 4 Engagement	Niveau 5 Créer des partenariats
<b>Engagement des citoyens :</b>					
Jury de citoyens	*	*	*	*	*
Panel de citoyens	*	*	*	*	*
Conférence consensuelle	*	*	*	*	*
Scrutin délibératif	*	*	*	*	*
Conférence d'investigation	*	*	*	*	*
Cercle d'étude	*	*	*	*	*
Groupe d'étude	*	*	*	*	*
Développement durable des collectivités	*	*	*	*	*
Groupe de réflexion	*	*	*	*	*
Charrette	*	*	*	*	
Assemblée constituante	*	*	*	*	
Technique Delphi	*	*	*	*	
Retraites	*	*	*	*	
Tables rondes	*	*	*	*	
<b>Consultation:</b>					
Comité ou conseil consultatif	*	*	*		
Participation assistée par ordinateur	*	*	*		
Conférence électronique et Web interactifs	*	*	*		
Groupes de discussion en direct et	*	*	*		

<b>serveurs de liste</b>					
<b>Télevote</b>	*	*	*		
<b>Conférences thématiques</b>	*	*	*		
<b>Technique de groupe nominal</b>	*	*	*		
<b>Ateliers</b>	*	*	*		
<b>Rencontres bilatérales avec les intervenants</b>	*	*			
<b>Réunions communautaires ou publiques</b>	*	*			
<b>Comités parlementaires</b>	*	*			
<b>Panel du peuple</b>	*	*			
<b>Sondage d'opinion</b>	*	*			
<b>Audiences publiques et séminaires</b>	*	*			
<b>Questionnaires</b>	*	*			
<b>Commissions d'enquête parlementaire</b>	*	*			
<b>Sondages</b>	*	*			
<b>Documents de travail</b>	*	*			
<b>Groupes de concertation</b>	*	*			
<b>Communication:</b>					
<b>Publicité</b>	*				
<b>Demandes de mémoire et de proposition</b>	*				
<b>Établissement de la carte d'une collectivité</b>	*				
<b>Fiches de renseignements</b>	*				
<b>Foire d'information ou exposition</b>	*				

<b>Trousses d'information</b>	*				
<b>Envois postaux</b>	*				
<b>Événements médiatiques</b>	*				
<b>Numéros 1 800</b>	*				
<b>Journée d'accueil</b>	*				
<b>Communiqués de presse</b>	*				
<b>Visites sur place</b>	*				
<b>Bas</b>	<b>Niveau de temps et de ressources</b>				<b>Élevé</b>

Santé Canada, 2000 [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/\\_public-consult/2000decision/index-fra.php#a76](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/pubs/_public-consult/2000decision/index-fra.php#a76)