

ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE SUR LE GAZ DE SCHISTE

Étude S1-4

**Élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale de l'industrie du gaz
de schiste**

Soumis par le

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



Cahiers du CRGRNT, numéro 1309
ISBN 978-2-89251-523-7 (version imprimée)
ISBN 978-2-89251-524-4 (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, Aurélie Boyer et Vincent Roy, assistants de recherche, et de Lynda Gagnon pour 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

Pour citer ce document;

Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (CRGRNT) (2013). *Élaboration de trois scénarios de gouvernance territoriale de l'industrie du gaz de schiste*. Étude S1-4 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 86 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, propose trois scénarios de gouvernance territoriale contrastés afin d'éclairer la réflexion sur les enjeux relatifs à la gouvernance des activités liées au gaz de schiste. Alors que le scénario du statu quo se limite à une description du modèle de gouvernance actuel, les deux autres scénarios consistent à repenser l'action publique et ses structures organisationnelles en apportant des changements à l'échelle territoriale (décentralisation), aux principaux acteurs qui pilotent la gouvernance ainsi qu'aux mécanismes de participation à l'œuvre.

Trois scénarios contrastés pour éclairer la réflexion sur les enjeux de gouvernance territoriale

1. Le **scénario du statu quo** est un modèle de gouvernance centralisé puisque les acteurs territoriaux sont très peu impliqués dans ce processus. 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 gouvernance territoriale en place avant que l'entreprise manifeste un intérêt à explorer le site. Une consultation publique est menée par le promoteur avant d'amorcer l'exploration.
2. 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 reste 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 l'établissement 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 sur les activités liées au gaz de schiste est mis en place à cette échelle; un représentant de ce comité siège à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).
3. Le **scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale** propose une forme de gouvernance décentralisée qui réserve un

rôle majeur aux MRC et municipalités dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste. Ce modèle exige donc de modifier la présence de la Loi sur les mines ainsi que l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Tout comme le scénario précédent, ce modèle comporte 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, 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 tandis que 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 une procédure d'évaluation environnementale (l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement) avec possibilité d'une consultation publique. Par la suite, un comité de suivi des activités liées au gaz de schiste à l'échelle de la MRC est créé, et des représentants de ce comité sont nommés à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).

Dans ce rapport, nous présentons le mode de fonctionnement de ces scénarios ainsi que le partage des responsabilités entre les niveaux décisionnels en nous attardant davantage au rôle joué par le palier local et régional selon les différentes phases du développement du gaz de schiste (phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements de gaz de schiste; phase 2 – après qu'une entreprise a manifesté son intention d'explorer les gisements; phase 3 – exploration/fracturation; et phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site).

Pertinence, portée et limites des trois scénarios

Les forces et faiblesses de chacun des scénarios sont analysées pour évaluer leur pertinence et jeter les bases d'une discussion sur les diverses possibilités qu'ils offrent et les défis qu'ils soulèvent pour la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Différentes études ont été mobilisées pour l'élaboration et l'analyse des scénarios : 1) les rapports qui ont été réalisés jusqu'à maintenant dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique en lien avec le thème de la gouvernance; 2) les études portant sur le modèle de gouvernance minière puisque les activités liées au gaz de schiste au Québec s'appuient sur la Loi sur les mines et relèvent du même ministère; et 3) les propos recueillis lors de la tenue d'un groupe de discussion le 19 mars 2013 dans la région du Centre-du-Québec et auquel dix acteurs représentatifs de différents milieux ont participé.

Cette analyse nous apprend que le principal avantage du **scénario du statu quo** réside dans sa facilité de mise en œuvre et ses coûts minimes puisqu'il n'exige aucun changement. Or, ce scénario présente des limites et des enjeux tellement majeurs qu'il risque d'entraîner des conflits importants sur le terrain qui pourraient engendrer de

longs délais ainsi que des frais supplémentaires. Ces limites sont attribuables notamment aux incohérences entre le régime juridique et législatif de la Loi sur les mines et d'autres lois ainsi qu'au rôle marginal de deux acteurs clés : les acteurs locaux et le gouvernement. Les acteurs locaux sont en effet exclus de la gouvernance, privant ainsi l'industrie du gaz de schiste de la possibilité de mieux s'arrimer avec le milieu d'accueil. La Loi sur les mines, quant à elle, restreint la capacité du gouvernement d'intervenir puisque le principe du *free mining* repose sur l'acquisition d'un droit de propriété sur les ressources minérales assorti de peu de frais et de contraintes et sur une certaine liberté d'action de l'industrie avec l'obtention de garanties pour explorer et exploiter les gisements.

Le rôle restreint de ces deux acteurs dans le régime a contribué à l'affirmation du rôle de l'entreprise dans la gouvernance territoriale, avec l'adoption d'ententes sur les répercussions et avantages (ERA) négociées avec la communauté d'accueil qui visent la diminution des impacts des activités minières sur les collectivités en offrant notamment à ces dernières des bénéfices, principalement financiers. Encouragées par le gouvernement du Québec, ces ententes risquent fort d'apparaître dans le modèle de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Or, leur mise en place ne remédie pas aux lacunes du modèle existant et s'appuie sur un rapport de force inéquitable entre l'entreprise et les collectivités locales. Enfin, dans le scénario du statu quo, la consultation menée par le promoteur, mécanisme obligatoire depuis 2011, ne permet pas d'influencer les conditions de mise en œuvre ni les composantes du projet en plus d'arriver trop tardivement dans le processus.

À l'inverse, comme son nom l'indique, **le scénario avec plan de zonage établi à l'échelle de la province** comble cette carence avec l'ajout d'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, permettant ainsi d'éviter certaines incohérences dans le développement sur le territoire. Par ailleurs, la valorisation du rôle de l'État, qui devient l'acteur principal chargé de piloter la gouvernance des activités liées au gaz de schiste au Québec, ajoute de l'intérêt à ce scénario. L'expertise du milieu municipal pour encadrer le développement du gaz de schiste pourrait toutefois être mobilisée davantage afin de prendre en compte les valeurs territoriales, sociales et culturelles. Ce scénario souffre également d'un manque de souplesse pour s'adapter à d'éventuels changements (nouveaux usages, nouveaux enjeux...) sur le territoire.

Calqué sur le modèle de l'industrie porcine, le mécanisme de consultation publique présidé par la MRC ne permet pas d'évaluer adéquatement les projets de développement du gaz de schiste puisque le pouvoir décisionnel des participants et du milieu municipal est restreint. Par contre, la mise en place par la MRC d'un comité multisectoriel de liaison composé de représentants d'horizons différents impliqués sur le territoire constitue l'une des forces de ce scénario que l'on retrouve également dans le troisième scénario.

Le scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale est à quant à lui complexe à instaurer, car il exige des changements importants dans le cadre législatif. La force de ce scénario réside dans l'implication du milieu municipal, qui contribue à mieux adapter le développement de l'industrie du gaz de schiste aux particularités et problématiques vécues sur le territoire. La mobilisation des mécanismes de consultation publique permet aux citoyens de participer à la démarche visant à identifier des territoires d'accueil pour les entreprises gazières. Or, la décentralisation importante de ce scénario risque d'entraîner des défis majeurs pour le milieu municipal, qui ne dispose pas à l'heure actuelle de toutes les connaissances et de l'expertise nécessaires pour encadrer l'industrie du gaz de schiste.

Contrairement 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, la procédure d'examen et d'évaluation des impacts par le MDDEFP est mobilisée dans le scénario 3, ce qui permet d'introduire un élément de neutralité ainsi que des ressources, notamment de l'expertise, pour répondre aux différentes préoccupations et évaluer les impacts du projet.

Recommandations en réponse aux différents défis : un 4^e scénario à mi-chemin entre les scénarios 2 et 3

À l'issue de cette analyse, nous constatons que la poursuite du modèle de gouvernance existant (statu quo) comporte de nombreuses failles, notamment en ce qui concerne l'acceptabilité sociale, et serait difficilement envisageable dans le contexte actuel. Or, les deux autres scénarios proposés, soit un modèle centralisé qui laisse un rôle prédominant au gouvernement et un modèle fortement décentralisé avec le milieu municipal comme joueur clé, proposent certaines avancées, mais comportent également plusieurs défis.

L'analyse de ces scénarios permet toutefois de formuler certaines recommandations qui tracent les contours d'un quatrième scénario, à mi-chemin entre les scénarios 2 et 3, et qui recherche un certain équilibre entre décentralisation et centralisation en valorisant à la fois les rôles du gouvernement et du milieu municipal, tout en n'oubliant pas la société civile et les citoyens ainsi que l'entreprise gazière. Ces recommandations tentent de trouver réponse aux problèmes soulevés à l'issue de l'analyse des trois scénarios et de favoriser l'obtention de l'acceptabilité sociale, même si cette dernière ne peut être garantie.

Un grand nombre de recommandations s'appliquent à l'étape qui précède le moment où une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements. À la lumière du principe de subsidiarité, le rôle premier du gouvernement dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste consiste à mettre en place un cadre d'intervention efficace appuyé par des lois et règlements. Ce changement implique d'instituer un

processus de réflexion et de débat public sur la pertinence de développer cette nouvelle industrie et sur ses conditions de développement, puis de rendre disponible l'ensemble de l'information entourant cette filière. Cette étape est amorcée avec l'évaluation environnementale stratégique et se poursuivra par la suite avec la consultation élargie menée par le BAPE.

Une réforme des lois et des pratiques est à prévoir. Pour l'instauration d'un cadre d'intervention efficace, il est recommandé de remplacer le principe de *free mining* qui prévaut actuellement dans l'encadrement du développement du gaz de schiste par les principes adoptés dans la Loi sur le développement durable. L'adoption d'une Loi sur les hydrocarbures assortie d'une réglementation stricte qui s'appuie sur une base scientifique et les meilleures pratiques devrait aussi favoriser un encadrement plus efficace de l'industrie du gaz de schiste.

En outre, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui est actuellement en révision, devrait être modifiée de sorte que l'article 246 qui confère la préséance de la Loi sur les mines soit remplacé par un ou des articles visant à encadrer le rôle des municipalités et des MRC dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, en fonction des outils et règlements dont elles disposent. En effet, si le gouvernement a un rôle majeur à jouer dans l'encadrement du développement de l'industrie, en vertu du principe de subsidiarité, il en va de même pour l'échelle locale et particulièrement pour les acteurs du milieu municipal. C'est dans le cadre de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme que les MRC peuvent intervenir dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste en établissant un plan de zonage compatible avec cette activité. À priori, ce plan de zonage devrait d'abord être établi à partir de la réglementation prévue dans l'éventuelle Loi sur les hydrocarbures, ce qui permet déjà d'écarter un pan du territoire qui ne répond pas aux exigences. Ensuite, parce qu'elles possèdent une connaissance fine du territoire et des outils de planification comme les schémas d'aménagement et de développement, les MRC peuvent ajouter certaines réglementations en lien avec le zonage.

Pour une meilleure cohésion entre les différents territoires de MRC, l'option proposée par le groupe de discussion d'adopter des réglementations à l'échelle régionale est une piste intéressante. Puisque la formation rocheuse ne s'arrête pas aux limites du territoire, on évoque davantage la pertinence de la région géographique plutôt que la région administrative. En cas d'adoption de réglementations régionales (ou interrégionales), la Loi prévoit des consultations publiques. Une fois la réglementation régionale adoptée, la MRC procède à une modification du zonage avec les outils dont elle dispose tout en accompagnant le processus d'une consultation publique afin d'intégrer les préoccupations des populations.

Il est recommandé également que les projets de développement du gaz de schiste soient soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Une fois les projets

autorisés, le gouvernement continue de jouer son rôle en exerçant une surveillance étroite de l'utilisation de la ressource pour veiller à la protection de l'environnement et de la qualité de vie. Pour assurer l'efficacité de ce rôle, la coordination entre les différents organismes gouvernementaux impliqués dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste est nécessaire.

Finalement, il est recommandé que soit créé à l'échelle de la MRC un comité de suivi chargé de maintenir la communication entre les différents acteurs, que des représentants du secteur du gaz de schiste soient nommés à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), et que les redevances soient redistribuées au niveau local comme mesure de compensation pour les nuisances engendrées par l'industrie.

Table des matières

ÉQUIPE DE RECHERCHE.....	III
TABLE DES MATIÈRES.....	XI
LISTE DES ENCARTS, SCHÉMAS ET TABLEAUX.....	XV
LISTE DES SIGLES.....	XVII
INTRODUCTION.....	1
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.....	2
Livrables identifiés dans le devis.....	3
Présentation du rapport et méthodologie.....	3
CHAPITRE I : GOUVERNANCE TERRITORIALE : DÉFINITION ET COMPOSANTES.....	7
Gouvernance territoriale.....	8
CHAPITRE II : SYNTHÈSE D'ÉTUDES PERTINENTES POUR ORIENTER L'ANALYSE DES SCÉNARIOS DE GOUVERNANCE.....	11
2.1 Les régimes de gouvernance minier dans le monde (études S1-1 et L1-1).....	12
2.2 Rôles et défis des instances municipales et autres acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance territoriale (étude S1-2).....	16
2.3 Définition et facteurs d'acceptabilité sociale.....	17
CHAPITRE III : LES SCÉNARIOS DE GOUVERNANCE.....	24

3.1	Scénario 1 : statu quo	28
3.1.1	Nouveau projet de Loi sur les mines	30
3.1.2	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements	34
3.1.3	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements	34
3.1.4	Phase 3 – exploration/fracturation	37
3.1.5	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site	38
3.1.6	Forces et faiblesses du scénario du statu quo	39
3.2	Scénario 2 avec plan de zonage établi à l’échelle de la province	44
3.2.1	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste	46
3.2.2	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements	47
3.2.3	Phase 3 – exploration/fracturation	48
3.2.4	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site	49
3.2.5	Forces et faiblesses du scénario avec plan de zonage à l’échelle de la province	49
3.3	Scénario 3 en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale	51
3.3.1	Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements	53
3.3.2	Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements	56
3.3.3	Phase 3 – exploration/fracturation	58
3.3.4	Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site	58
3.3.5	Forces et faiblesses du scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale	58
3.4	En conclusion : les trois scénarios sous la loupe de l’acceptabilité sociale	61
 CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS POUR ÉCLAIRER LA MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE		63
4.1	La Loi sur le développement durable et son principe de subsidiarité pour encadrer la gouvernance territoriale et déterminer le rôle des principaux acteurs	63
4.2	Le gouvernement à l’avant-plan pour la mise en place d’un cadre d’intervention efficace	65
4.3	L’identification par les instances municipales d’un zonage compatible avec l’industrie du gaz de schiste	66
4.4	Le rôle des entreprises gazières	68
4.5	Gestion et contrôle de la réglementation	69
4.6	Financement, redevances et faisabilité	71
 CONCLUSION		74

BIBLIOGRAPHIE	77
ANNEXE 1 : LES PRINCIPES DE LA LOI SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (CHAPITRE II, ARTICLE 6).....	85

Liste des encarts, schémas et tableaux

Encart

Encart 1 :	Études publiées dans le cadre de l'évaluation stratégique en lien avec le mandat	5
Encart 2 :	Les différences entre centralisation, déconcentration et décentralisation	10
Encart 3 :	Définition de « type-idéal »	23
Encart 4 :	Processus de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste : quatre principales phases	26
Encart 5 :	Articles du projet de loi no 43 au sujet des zones incompatibles et compatibles sous certaines conditions	31
Encart 6 :	Renseignements que le titulaire d'un certificat d'autorisation doit transmettre au ministre	47
Encart 7 :	Les étapes de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets en vertu du chapitre Q-2 de la Loi sur la qualité de l'environnement	56

Schéma

Schéma 1 :	Définition de gouvernance territoriale	8
------------	--	---

Tableau

Tableau 1 :	Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale	20
Tableau 2 :	Synthèse des conditions et défis de la participation publique dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste	22
Tableau 3 :	Synthèse des principales caractéristiques et éléments distinctifs des trois scénarios	25
Tableau 4 :	Scénario 1 statu quo	32
Tableau 5 :	Scénario 2 avec plan de zonage établi à l'échelle de la province	44
Tableau 6 :	Exemples de contraintes « de surface » en vertu du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains du MRN (en vigueur)	45
Tableau 7 :	Scénario 3 en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale	51
Tableau 8 :	Synthèse des principales recommandations pour guider la mise en place d'un scénario de gouvernance adapté au contexte de l'industrie du gaz de schiste	75

Liste des sigles

APGQ :	Association pétrolière et gazière du Québec
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BPC :	Biphényles polychlorés
CCA :	Comité consultatif agricole
CCR :	Conseils consultatifs régionaux
CIRAIG :	Centre interuniversitaire de recherche sur le cycle de vie des produits, procédés et services
CPTAQ :	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRCDE :	Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement
CRÉ :	Conférence régionale des élus
CPDS :	Centre de recherche sur les politiques et le développement social
CRGRNT :	Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires
CRRNT :	Commission régionale des ressources naturelles et du territoire
DEP :	Department of Environmental Protection
ÉES :	Évaluation environnementale stratégique
ERA :	Ententes sur les répercussions et avantages
ERCB :	Energy Resource Conservation Board
GMSAC :	Governor's Marcellus Shale Advisory Commission
GRIDD :	Groupe de recherche interdisciplinaire en développement durable
INM :	Institut du nouveau monde
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
MDDEP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MRNF :	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
PAE :	Plan d'aménagement d'ensemble
PRDIRT :	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
RCI :	Règlement de contrôle intérimaire
RSE :	Responsabilité sociale des entreprises
UPA :	Union des producteurs agricoles

Introduction

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

Pour contextualiser le mandat de cette étude portant sur des scénarios de gouvernance territoriale (étude S4-2), rappelons quelques éléments dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE.

Les autorités municipales qui disposent d'outils d'aménagement et de développement sont identifiées comme des acteurs clés pour encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste (BAPE, 2011, p. 166, 245). À ce titre, le rapport soulève l'enjeu de la préséance de la Loi sur les mines sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le développement des activités liées au gaz de schiste fait ainsi abstraction des règles instaurées sur le territoire en matière d'aménagement, ce qui va à l'encontre d'une gestion intégrée du territoire. Il s'agit d'un enjeu de taille pour la Commission d'enquête, qui émet un avis pour renverser la situation (BAPE, 2011, p. 167) et revient à la charge en conclusion de son rapport : « Dans le respect des responsabilités de l'État, fiduciaire de la ressource naturelle, les autorités municipales devraient être impliquées pour une gestion intégrée des activités de l'industrie du gaz de shale sur leur territoire. Des orientations gouvernementales devraient être établies afin de permettre aux municipalités d'encadrer le développement de l'industrie du gaz de shale¹, comme elles le font pour tout autre type d'industrie, dont les activités agricoles » (BAPE, 2011, p. 245). Dans ces circonstances, l'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de la concertation est maintes fois invoquée dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE (2011, p. 229-230).

À l'image du modèle des parcs éoliens en Gaspésie, la Commission suggère également la mise en place de « plans de zonage du développement gazier établis par les MRC et les municipalités » (BAPE, 2011, p. 174). Le plan de zonage, indique la Commission dans son rapport, pourrait ainsi prendre en compte l'utilisation actuelle du territoire, les statuts accordés à certaines composantes du territoire, les contraintes d'aménagement, les réserves écologiques, les aires protégées et tous territoires ayant une valeur aux yeux des collectivités (BAPE, 2011, p. 174).

En somme, l'encadrement des activités liées au gaz de schiste doit être révisé et s'appuyer sur des recommandations afin d'intégrer une certaine forme de gouvernance

¹ Dans cette étude, nous utiliserons la terminologie gaz de schiste. Mentionnons toutefois que différentes publications utilisent également le terme « gaz de shale » pour parler de cette activité.

territoriale avec une implication plus active des instances municipales et de la population.

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'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012a, p. 42) propose « de procéder à l'étude de trois scénarios de gouvernance territoriale » qui sont définis de la façon suivante :

- Le scénario du statu quo, où l'industrie gazière a préséance partout sur le territoire, sous réserve de quelques exceptions;
- Le scénario d'un plan de zonage, établi à l'échelle de la province, qui circonscrit les territoires où serait conservée cette préséance; à l'extérieur de cette zone, il y aurait soit une non-préséance, soit une limitation, voire une interdiction;
- Le scénario sans aucune préséance où l'industrie devrait s'inscrire dans les plans de développement et la réglementation locale et régionale.

Mentionnons que la clarification du rôle des instances municipales dans la gestion des ressources naturelles a également été reconnue comme un enjeu central lors de la consultation publique qui a permis de bonifier la version provisoire du plan de réalisation de l'évaluation environnementale (Institut du Nouveau Monde, 2012a, p. 8). Ainsi, les connaissances à acquérir identifiées dans le plan de réalisation de l'évaluation environnementale résument le mandat comme suit :

Définition de trois scénarios de gouvernance territoriale selon les degrés de préséance accordée au développement gazier, en précisant, pour chacun, le cadre juridique, les mécanismes d'élaboration, le mode de fonctionnement, le rôle des municipalités et des autres institutions concernées et la répartition des responsabilités entre les niveaux décisionnels (local, régional, national), l'acceptabilité sociale, la transition en regard du régime actuel, la faisabilité, les freins, les écueils et les problèmes possibles ainsi que les bénéfices (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012a, p. 43).

Livrables identifiés dans le devis

Pour la réalisation du mandat, trois livrables ont été identifiés dans le devis de recherche présenté par le CRGRNT au comité sur l'évaluation environnementale stratégique;

1. Exploration de chacun des scénarios quant à sa pertinence, sa faisabilité, son acceptabilité sociale, ainsi que ses modalités de mise en œuvre (opérationnalisation);
2. Synthèse en ce qui a trait à l'affectation du territoire et la compatibilité des usages (synthèse des études S1-1 à S1-3); le régime de gouvernance (S1-1); la participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie (S1-2); études de trois cas sur le déploiement et la gouvernance : le cas de la filière éolienne, le cas du nouveau régime forestier et le cas de l'industrie porcine (S1-3);
3. Avis quant aux trois scénarios de gouvernance territoriale. Le cas échéant, un scénario alternatif pourrait être proposé.

Présentation du rapport et méthodologie

Pour répondre au mandat de l'étude et à ses trois livrables, le rapport est divisé en quatre principaux chapitres. Le premier chapitre permet de clarifier les composantes des concepts de gouvernance et de gouvernance territoriale. Ainsi définies, ces notions servent de cadre de référence pour l'élaboration et l'analyse des scénarios de gouvernance proposés pour l'encadrement du développement du gaz de schiste. Le deuxième chapitre dresse une synthèse de quatre études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste. Le croisement des principaux constats tirés de ces études contribue à appuyer l'élaboration des différents scénarios tout en bonifiant l'analyse de leur pertinence, faisabilité et acceptabilité sociale. Les modalités de mise en œuvre de trois scénarios contrastés de gouvernance pour encadrer le développement du gaz de schiste sont ensuite détaillées dans le troisième chapitre : le scénario du statu quo, le scénario du plan de zonage établi à l'échelle de la province et le scénario en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale. La détermination des forces et des limites de chacun des scénarios nous permet d'en évaluer la pertinence et l'acceptabilité sociale. À partir de l'analyse des forces et des limites de chacun des scénarios, nous formulons dans le dernier chapitre des recommandations pour guider la mise en place d'un

scénario de gouvernance adapté au contexte de l'industrie du gaz de schiste et qui répond aux différents défis soulevés dans la partie précédente.

La démarche méthodologique adoptée pour la réalisation de cette étude repose sur une revue de la littérature scientifique sur les concepts de gouvernance et de gouvernance territoriale. Les études qui posent un regard sur les modèles de gouvernance dans le contexte québécois, notamment la gouvernance territoriale et la gouvernance du secteur minier, se sont également avérées pertinentes pour l'élaboration et l'analyse des scénarios. Notre cadre d'analyse s'appuie également sur des études qui ont été publiées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (voir encart 1 pour la liste des principales études consultées).

Afin de prendre en compte le point de vue des acteurs concernés, nous avons analysé les mémoires déposés par ces derniers lors des audiences publiques du BAPE. Finalement, pour valider la portée et les limites des scénarios de gouvernance territoriale auprès de personnes directement concernées, nous avons organisé un groupe de discussion. Il s'agit d'une « technique d'entrevue qui réunit de six à douze participants et un animateur, dans le cadre d'une discussion structurée, sur un sujet particulier » (Geoffrion, 2009, p. 391).

Le groupe de discussion s'est tenu le 19 mars 2013 de 13 h 15 à 16 h 30 à Drummondville dans le Centre-du-Québec, région qui recèle des gaz de schiste. Le groupe était composé de dix participants de différents milieux (directions régionales des ministères, CRÉ, CRRNT, MRC et municipalités, organismes de bassins versants, représentant des promoteurs). Quelques jours avant la rencontre, les participants ont reçu par courriel un cahier du participant qui présentait l'objectif de la démarche ainsi que les grandes lignes des trois scénarios de gouvernance étudiés. Les discussions ont été enregistrées.

L'objectif du groupe de discussion était de discuter, de façon structurée et constructive, du mode de gestion et d'exploitation possible des gaz de schiste. Ainsi, les discussions ne visaient pas à se prononcer pour ou contre l'exploitation des gaz de schiste, mais plutôt à débattre d'un mode de gouvernance pertinent pour la gestion de cette ressource. Soulignons que cet objectif a été respecté par les participants, qui ont partagé leurs points de vue dans un climat très constructif de respect et d'équité.

Encart 1 : Études publiées dans le cadre de l'évaluation stratégique en lien avec le mandat

- Analyse du régime québécois de gouvernance minier et de ses conséquences et comparaison avec les régimes miniers et des hydrocarbures dans le monde (S1-1) (Racicot, 2012, étude préliminaire);
- 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 (S1-2)(CRGRNT, 2013a);
- 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 (S4-2) (CRGRNT, 2013b);
- 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'usage potentiels, selon les divers scénarios de développement (S3-5) (CRGRNT, 2013c);
- L'analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1)(CRCDE, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e);
- La législation québécoise encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L2-1) (CRCDE, 2012f);
- Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L3-1) (CRCDE, 2013);
- Description d'un projet type de gaz de schiste selon les phases d'exploration, de développement, d'exploitation et de fermeture et suivi (M-2) (CIRAIG, 2012);
- Étude sur les scénarios de développement concernant l'industrie du gaz de schiste dans les Basses-Terres du Saint-Laurent (P-1) (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b) qui estime l'intensité du développement selon cinq scénarios de développement sur une période de 25 ans;
- Analyse comparée des mobilisations réfractaires au développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique (S4-3a) (CRPDS, 2013);
- 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 (S4-3b) (GRIDD, 2012a);
- 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 (S4-4) (GRIDD, 2012b).

Un animateur professionnel a animé les discussions, qui ont été réalisées en deux étapes. Dans un premier temps, les grandes lignes des trois scénarios de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste ont été présentées. La présentation de chacun des scénarios a été suivie par une discussion sur leurs forces et limites. Mentionnons qu'il s'agit des mêmes scénarios proposés dans la présente étude. Dans un deuxième temps, la discussion s'est poursuivie sur les composantes du scénario de gouvernance « idéal » pour encadrer le développement du gaz de schiste et sur les hybridations possibles (c'est-à-dire, les différentes options qui permettraient d'améliorer le scénario de gouvernance).

Ces discussions se sont avérées extrêmement pertinentes et ont été intégrées pour bonifier notre analyse des forces et des limites des trois scénarios proposés ainsi que la partie contenant des recommandations pour encadrer la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste.

Chapitre I : Gouvernance territoriale : définition et composantes

L'élaboration et l'analyse de scénarios de gouvernance pour encadrer le développement du gaz de schiste impliquent, d'entrée de jeu, de définir le terme de gouvernance et plus spécifiquement celui de gouvernance territoriale.

Gouvernance

La gouvernance témoigne d'une transformation de l'action publique qui n'est plus uniquement centrée sur l'État, mais intègre également d'autres acteurs qui jouent un rôle dans la gestion politique et la prise de décision (Lévis et Lussault, 2003, p. 418; Chiasson, 2013; Leloup *et al.*, 2005; Hamel et Jouve, 2006). La mise en œuvre de techniques complexes pour faciliter la coordination et l'interaction avec de multiples acteurs est vue comme une réponse à la difficulté de gouverner les sociétés contemporaines (Bourdin, 2000). Cette gouvernance, qui répond à une crise de gouvernabilité des sociétés contemporaines, est donc polycentrique en ce sens qu'elle implique une diversité d'acteurs, en particulier les collectivités locales, les entreprises et les associations de citoyens (*ibid.*). Ainsi, la gouvernance implique un jeu de négociation entre différents acteurs issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile afin de favoriser l'émergence d'intérêts communs (Hamel et Jouve, 2006, p. 40; Bourdin, 2000). Au cours des dernières années, la gouvernance est devenue un concept couramment utilisé pour analyser le cadre de l'action publique (Simoulin, 2007). Nous retenons la définition suivante pour appuyer la présente étude :

La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité (Le Galès, 2006, p. 245).

À cette définition, nous ajoutons le commentaire de Theys (2002, p. 4) qui fait référence à la définition proposée par la communauté européenne et qui nous apparaît pertinent dans le cadre du mandat de cette étude, car il insiste sur l'importance de la coordination et de l'interaction entre divers acteurs comme pilier du concept de gouvernance :

L'important dans cette définition c'est l'idée de processus interactif; une succession d'étapes à travers lesquels des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un

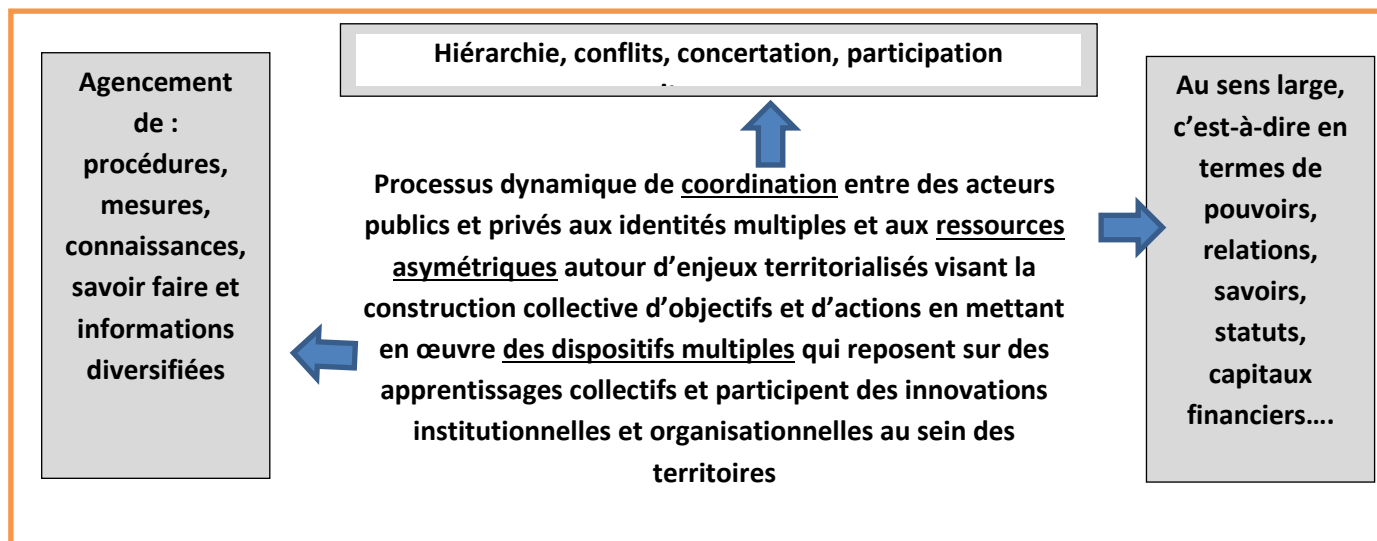
même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement sans que rien – ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance.

Il existe plusieurs formes de gouvernance dans la littérature tout comme dans la société : gouvernance corporative ou privée, selon le type d'acteurs principalement engagés dans la prise de décision (Leroux, 2006, p. 95; Leloup *et al.*, 2005); gouvernance mondiale, multiniveaux ou encore territoriale (Pasquier et Weisbein, 2007, p. 211) selon le changement d'échelle. Cette dernière forme, qui implique une certaine décentralisation ou du moins une déconcentration (voir l'encart 2 pour les définitions), nous intéresse particulièrement dans le cadre du mandat de cette étude car elle vient positionner le rôle des organismes qui interviennent à l'échelle locale en matière de développement et d'aménagement du territoire.

Gouvernance territoriale

Les nouveaux modes de coordination des acteurs aux échelles locales et régionales se sont multipliés au cours des dernières années. On observe en effet une tendance des États à transférer davantage de pouvoirs aux paliers inférieurs et une réaffirmation des territoires locaux et des identités territoriales accentuée par le contexte de la mondialisation (Faure, 2007). L'action publique est réorganisée à l'échelle territoriale, qui devient ainsi un cadre de référence important pour les politiques et stratégies de développement. « La référence est aujourd'hui clairement aux territoires, car ils sont l'espace dans lequel viennent s'inscrire les problèmes publics et le lieu de leur traitement » (Duran, 2011, p. 477). La gouvernance territoriale vient rendre compte de ces nouvelles formes de coordination et de collaboration aux échelles infranationales qui ont une influence sur le processus de développement (Simard et Chiasson, 2008, p. 457). La définition de gouvernance territoriale proposée sous la forme de schéma dans le *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires* et reproduite ci-dessous insiste à la fois sur la coordination des acteurs, les ressources asymétriques et les dispositifs multiples (Rey-Valette *et al.*, 2011, p. 39).

Schéma 1 : Définition de gouvernance territoriale



Rey-Valette et al., 2011, p.39

De ces définitions, nous retenons trois principales composantes qui contribuent à cerner les spécificités du concept de gouvernance territoriale.

1. L'échelle territoriale choisie pour encadrer le développement du gaz de schiste influence le cadre de mise en œuvre de la gouvernance, le contenu de l'intervention publique et les relations de pouvoir. L'intervention peut être ainsi centralisée ou décentralisée. Mentionnons qu'au Québec, l'État québécois a vu son rôle se transformer à compter des années 1980 et de façon plus importante dans les années 1990 (Bourque, 2000), pour passer d'un modèle traditionnel descendant et centralisé vers une certaine déconcentration et décentralisation de ces interventions et pouvoirs au profit des acteurs locaux et régionaux (Lévesque *et al.*, 1999; Robitaille et Chiasson, 2005, p. 146). Ainsi, l'intérêt général n'est plus seulement porté par l'État, mais également par les acteurs territoriaux qui jouent maintenant un rôle dans la détermination des orientations des politiques publiques et dans le développement. État accompagnateur, État partenaire, État facilitateur sont des termes souvent utilisés pour illustrer ce changement de modèle (Simard et Chiasson, 2008, p. 458; Lévesque *et al.*, 1999, p. 6).
2. Les acteurs qui jouent un rôle clé dans les modes de pilotage des actions pour encadrer le développement ne sont pas les mêmes selon le choix de l'échelle territoriale. Ainsi, la place des acteurs locaux dans le modèle de gouvernance est plus importante lorsqu'une intervention est décentralisée. Dans le cadre du renouvellement de l'action publique des dernières années au Québec, les acteurs territoriaux sont de plus en plus valorisés et impliqués dans l'action

publique par l'entremise de nouvelles responsabilités dans le développement des territoires. Cette nouvelle réalité se traduit par des partenariats entre les acteurs territoriaux et le gouvernement (coordination verticale entre les niveaux d'action publique), mais également par de nouvelles coordinations et coopérations entre les différents intervenants qui partagent une proximité géographique (coordination horizontale entre la sphère publique, privée et associative) (Chiasson, 2013, p. 4).

3. La participation citoyenne à l'action publique, avec la mise en place d'une panoplie de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation, est du même coup devenue un élément clé (Blondiaux, 2004; Hamel et Jouve, 2006; Bacqué et Gauthier, 2011), car de la gouvernance territoriale découle également « une exigence de participation plus soutenue de la part des citoyens et des associations aux décisions et processus politiques » (Arnaud et Simoulin, 2011, p. 265). En règle générale, l'échelle locale est reconnue pour encourager une plus grande implication qu'un processus à l'échelle provinciale ou nationale (Bassoli, 2010, p. 489; Raymond, 2009, p. 18; Proulx *et al.*, 2005, p. 6).

Ces trois composantes seront mobilisées un peu plus loin dans l'étude aux fins de l'élaboration et de l'analyse de scénarios de gouvernance contrastés pour encadrer le développement du gaz de schiste.

Encart 2 : Les différences entre centralisation, déconcentration et décentralisation

Centralisation

La centralisation est cette façon, pour l'État, de conserver dans ses institutions centrales, généralement en sa capitale, les pouvoirs de décision de l'ensemble du territoire à administrer. On est alors en face d'une concentration des pouvoirs politiques et administratifs.

Déconcentration

La déconcentration est le processus par lequel le pouvoir central délègue à des agents, situés en région ou dans des unités administratives autonomes, des responsabilités administratives ou même décisionnelles, mais toujours soumises à l'autorité centrale.

Décentralisation

La décentralisation est l'action par laquelle des pouvoirs de gestion d'une région ou d'une localité sont remis aux autorités des institutions régionales ou locales. La décentralisation est politique si les pouvoirs sont délégués à des institutions autonomes dont les membres sont élus et qui disposent de pouvoirs de réglementation opposables aux tiers ainsi que de pouvoirs de taxation.

Source : Montesinos et Saint-Louis, 2002, p. 165-166

Chapitre II : Synthèse d'études pertinentes pour orienter l'analyse des scénarios de gouvernance

Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, diverses études ont été produites, dont certaines sont particulièrement pertinentes pour appuyer l'élaboration et l'analyse des scénarios de gouvernance présentés dans la prochaine partie. Parmi cet ensemble, trois études ont été spécifiquement ciblées dans le mandat pour l'importance de leur apport. À celles-ci, nous avons ajouté en cours de route d'autres études qui nous sont apparues tout aussi pertinentes. Ainsi, la synthèse de ces études est présentée en trois principaux blocs :

- D'abord, nous exposons une synthèse de l'étude S1-1 qui analyse des régimes miniers et d'hydrocarbures dans le monde, dont le modèle québécois (Racicot, 2012).² Puisque leur contenu est complémentaire, nous ajoutons à cette synthèse l'étude L1-1 qui compare les législations concernant l'industrie du gaz de schiste dans différents pays (CRCDE, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e). Plusieurs constats tirés de ces deux études contribuent à éclairer l'élaboration et l'analyse des scénarios de gouvernance proposés;
- Ensuite, la synthèse de l'étude S1-2 contribue à mieux cerner l'importance, les rôles et les défis des instances municipales et d'autres acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance territoriale (CRGRNT, 2013a). En outre, elle permet de présenter brièvement les enjeux entourant les modèles de gouvernance de la filière éolienne, du nouveau régime forestier, de l'industrie porcine et de la gestion de l'eau par bassin versant³;
- Finalement, puisque nous explorons l'acceptabilité sociale de chacun des scénarios présentés, nous avons jugé essentiel de mieux définir ce concept et d'identifier certains critères sur lesquels nous pourrions appuyer notre analyse. Or, l'étude S4-1 qui porte spécifiquement sur l'analyse des facteurs influant sur l'acceptabilité sociale de l'industrie du gaz de schiste au Québec n'était pas disponible au moment de la rédaction du présent rapport. Nous avons donc choisi de réaliser une synthèse d'études qui posent un regard sur l'acceptabilité sociale dans deux secteurs connexes au gaz de schiste, soit le régime minier (Institut du Nouveau Monde, 2013) et la filière éolienne (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009). À ces synthèses

² Cette étude n'ayant pas été publiée au moment de la rédaction de ce rapport, les constats s'appuient sur une version préliminaire du 8 février 2012.

³ Mentionnons que nous avons prévu au départ de réaliser la synthèse de l'étude S1-3 qui porte spécifiquement sur les modèles de gouvernance de la filière éolienne, du nouveau régime forestier et de l'industrie porcine. Or, cette étude n'est pas disponible actuellement.

s'ajoutent quelques travaux universitaires qui posent un regard sur ce concept (Gauthier et Simard, 2007; Gauthier et Simard, 2009).

Dans les pages qui suivent, nous résumons chacune de ces études en nous attardant sur les principaux constats qui pourront éclairer l'analyse de la pertinence, de la faisabilité et de l'acceptabilité sociale des différents scénarios présentés dans la prochaine partie.

2.1 Les régimes de gouvernance minier dans le monde (études S1-1 et L1-1)

L'étude S1-1 (Racicot, 2012) dresse un portrait de différents modèles de gouvernance minière et permet notamment d'y spécifier le rôle des collectivités territoriales locales et régionales. Les cas de l'Alberta et de la Colombie-Britannique au Canada et ceux de la Pennsylvanie aux États-Unis sont présentés dans cette synthèse. L'étude L1-1 (CRCDE, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e) s'attarde à clarifier le cadre législatif et réglementaire de l'industrie du gaz de schiste et viendra bonifier les cas étudiés en y ajoutant l'expérience de l'État de New York⁴.

L'Alberta

Le cadre juridique de l'Alberta est similaire à plusieurs égards à celui du Québec. En vertu du principe de *free mining*⁵, les activités minières y ont préséance sur les autres usages du territoire ainsi que sur les pouvoirs d'aménagement des municipalités. L'industrie du gaz de schiste est principalement encadrée par deux ministères : le *Ministry of Energy* supervise le développement et la production des ressources gazières de la province et le *Ministry of Environment and Sustainable Resource Development* encadre, notamment, le régime de contrôle et de prévention des impacts environnementaux. Plusieurs lois et instruments régissent cette industrie, si bien que le cadre légal albertain est qualifié de complexe et fragmenté avec une multiplication de chevauchements administratifs et de responsabilités (CRCDE, 2012b, p. 43).

En vertu du *Land Stewardship Act*, le gouvernement albertain élabore des plans d'aménagement régionaux et des réglementations pour encadrer le développement du gaz de schiste (Racicot, 2012). Il peut mettre en place des conseils consultatifs régionaux (CCR) pour discuter des orientations du plan. Ces plans sont soumis à une consultation publique et, une fois adoptés, ont force de loi. Les municipalités doivent alors ajuster leur réglementation.

⁴ Mentionnons que l'une ou l'autre des études présentent également les cas du Texas, de la France et du Nouveau-Brunswick que nous ne retiendrons pas dans le cadre de cette synthèse.

⁵ Le principe de « free mining » est davantage détaillé dans la section portant sur le scénario du statu quo.

Par la suite, le pouvoir d'approbation et de régulation des projets d'exploitation d'hydrocarbures revient à un organisme parapublic, l'*Energy Resource Conservation Board* (ERCB), qui mène un processus d'évaluation des impacts environnementaux. Cet organisme peut imposer certaines conditions d'exploitation aux entreprises afin d'atténuer les impacts négatifs des projets.

L'entreprise doit obligatoirement mettre en place un programme d'implication du public (*Participant Involvement Program*) qui exige d'informer la population sur les spécificités du projet et de discuter des alternatives possibles et des mesures d'atténuation à mettre en place. Toutefois, plusieurs informations concernant les activités de l'industrie demeurent confidentielles, si bien que « l'accès de la population à l'information relative aux projets de développement d'hydrocarbures est presque inexistant » (CRCDE, 2012b, p. 45). Dans ce processus, les mécanismes de consultation sont minimaux. Il existe bien une possibilité d'audience publique devant l'ERCB à la demande des parties directement affectées par le projet (occupants du territoire et voisins du projet), mais « ce processus de consultation et d'audition au stade de l'approbation d'un projet de développement a fait l'objet d'analyses et de critiques compte tenu de l'insatisfaction grandissante du public et d'une tendance à contester plus souvent les décisions de l'*Energy Resources Conservation Board* » (CRCDE, 2012b, p. 38). Parmi les principales critiques adressées à ce mécanisme, mentionnons que la consultation peut être facilement évitée ou minimisée par les promoteurs; qu'elle est limitée à un type de public; et que les préoccupations exprimées par les participants sont peu prises en compte dans la mise en œuvre du projet (CRCDE, 2012b, p. 38). L'ERCB joue également un rôle d'arbitrage entre les parties et dans le cas de conflits importants, elle peut mobiliser un mécanisme appelé *Appropriate Dispute Resolution*.

Dans le modèle albertain, la municipalité a peu de pouvoir. Même si elle peut négocier de gré à gré avec l'entreprise, son rôle se limite principalement à collaborer avec celle-ci pour élaborer le plan de mesures d'urgence. Indirectement, certains de ses règlements peuvent encadrer l'industrie, notamment ceux sur l'utilisation des routes (Racicot, 2012).

La Colombie-Britannique

Le Ministère de l'Énergie et des Mines de la Colombie-Britannique réglemente l'industrie gazière. Or, la gestion et la régulation des activités liées aux hydrocarbures des gaz de schiste sont centralisées au sein d'un organisme, l'*Oil and Gas Commission*. Il s'agit en quelque sorte d'un guichet unique puisque le *Ministry of Environment*, le *Ministry of Energy*, et le *Ministry of Agriculture and Lands* ont délégué une partie de leurs pouvoirs à cette organisation. Le *Ministry of Energy* joue tout de même un rôle important en administrant les questions relatives à l'énergie, aux ressources minérales et au pétrole alors que le *Ministry of Environment* conserve certains pouvoirs d'autorisation et de supervision dans le domaine de l'environnement.

Alors que le modèle albertain est plutôt centralisé, la Colombie-Britannique a adopté un modèle de gouvernance davantage décentralisé. Le développement gazier est ainsi planifié en fonction des différents usages identifiés dans les plans de développement existants dans le milieu comme les schémas d'aménagement. Les municipalités ont donc un pouvoir d'encadrer et de réguler certaines composantes de l'industrie si la réglementation adoptée ne va pas à l'encontre de la législation provinciale. Elles peuvent ainsi adopter des plans de développement détaillés avec des réglementations relatives notamment à l'environnement, à la santé publique, à la qualité de l'eau, au contrôle du trafic, au bruit et même en ce qui a trait aux composés chimiques utilisés pour la fracturation hydraulique (Racicot, 2012, p. 44-45). Les plans de développement et règlements de zonage requièrent toutefois l'approbation ministérielle. En outre, la municipalité peut demander d'exclure une certaine partie de son territoire pour l'exploitation des gaz de schiste au ministre à qui revient le pouvoir de décision en la matière.

Les projets qui ont une certaine ampleur sont soumis à un processus d'évaluation des impacts environnementaux sous la responsabilité du *BC Environmental Assessment Office*. Plusieurs mécanismes de consultation publique existent. Mentionnons notamment que lorsqu'une entreprise manifeste son intention d'explorer, celle-ci doit mener une consultation préliminaire auprès de la population voisine du projet. Une deuxième période de consultation publique (entre 30 à 75 jours) est prévue et encadrée par le *BC Environmental Assessment Office*. Les utilisateurs du territoire disposent de certains recours pour s'opposer au projet. Les préoccupations doivent être prises en compte par l'*Oil and Gas Commission* au moment d'autoriser ou de refuser le permis (CRCDE, 2012c, p. 46).

Des consultations auprès des communautés autochtones, lorsque celles-ci sont touchées par le projet, sont également obligatoires, mais font actuellement l'objet de négociations puisqu'elles sont venues à échéance récemment. L'entente entre les parties s'avère difficile, car les autochtones ont un sentiment de marginalisation dans le processus (CRCDE, 2012c, p. 35-36). Les rapports géologiques et géophysiques restent confidentiels, mais certaines informations sont disponibles comme la liste des substances utilisées lors d'opérations de fracturation hydraulique.

Tout comme en Alberta, un mécanisme d'arbitrage pour les ententes entre la compagnie et le propriétaire foncier est également en place avec le *Chief Gold Commissioner* qui conseille les parties. S'il y a impasse, la *Surface Rights Board* joue le rôle de médiation et peut imposer une décision contraignante.

La Pennsylvanie⁶

À partir de 2004, l'industrie du gaz de schiste s'est développée rapidement en Pennsylvanie en s'appuyant sur le cadre législatif mis en place pour l'industrie du charbon. En 2011, face aux impacts environnementaux et sociaux engendrés par cette industrie, le gouverneur de l'État a créé la *Governor's Marcellus Shale Advisory Commission* (GMSAC) qui s'est concrétisée avec la mise en place de réglementations plus sévères (CRCDE, 2012d).

En Pennsylvanie, huit agences gouvernementales interviennent dans la régulation de cette industrie dont le *Department of Environmental Protection* (DEP) responsable d'un grand nombre de lois, règlements et politiques, incluant la *Oil and Gas Act*. Depuis 2011, cette Loi a préséance sur la réglementation locale et les municipalités ne peuvent plus émettre de réglementation environnementale. L'adoption de cette Loi remet également en question le processus d'audiences publiques en matière de zonage et de planification territoriale qui prévalait auparavant dans les municipalités pour encadrer un projet de gaz de schiste. « Bref, en Pennsylvanie, le développement gazier et oléifère écarte à son avantage le *Home Rule*⁷, mais ce n'est pas sans contestation de la part du milieu municipal » (CRCDE, 2012a, p. 28). Depuis 2012, le public a accès à l'information, sauf celle relevant du « secret commercial ».

Mentionnons finalement le rôle intéressant joué dans ce modèle par deux commissions de gestion de bassins versants – la *Delaware River Basin Commission* et la *Susquehanna River Basin Commission*, qui sont composées de représentants des États de New York, du New Jersey, de Pennsylvanie et du Delaware, ainsi que du gouvernement fédéral – qui interviennent dans la réglementation de l'industrie du gaz de schiste pour régir la quantité d'eau utilisée ainsi que la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines.

L'État de New York

L'État de New York a également amorcé en 2008 une analyse des impacts engendrés par les gaz de schiste, industrie déjà implantée sur son territoire, afin d'adopter des mesures d'atténuation et une réglementation plus sévère (CRCDE, 2012e). « Dans l'ensemble, le rôle des municipalités et les impacts locaux de cette industrie ont reçu peu d'attention dans les propositions de modifications de la réglementation » (CRCDE, 2012a, p. 22). En décembre 2010, le gouverneur a ainsi adopté un moratoire sur les

⁶ Alors qu'au Canada, le propriétaire foncier et le propriétaire du sous-sol sont différents, aux États-Unis, le propriétaire est le même et l'entreprise doit négocier un bail temporaire avec ce dernier.

⁷ « Depuis 1972, la constitution du Commonwealth indique que les municipalités ont le droit et le pouvoir d'encadrer et d'adopter des chartes et des règles concernant la gouvernance de leur territoire » (CRCDE, 2012d, p. 4)

permis de forage impliquant un processus de fracturation hydraulique à haut volume. Ce moratoire prévaut toujours actuellement.

Le *New York State Department of Environmental Conservation* encadre l'industrie du gaz de schiste. Une évaluation environnementale est réalisée lorsqu'il y a une demande de permis de forage. Si l'ampleur du projet est importante, une étude d'impact accompagnée d'audiences publiques est obligatoire.

Contrairement aux nouvelles réglementations mises en place en Pennsylvanie, le *Home Rule* est en vigueur dans l'État de New York. Ainsi, en ce qui a trait au zonage, les municipalités peuvent adopter des réglementations pour encadrer le développement du gaz de schiste sur leur territoire. Or, ce pouvoir, contesté par les entreprises, fait l'objet actuellement de poursuites judiciaires devant les tribunaux de l'État de New York (CRCDE, 2012e, p. 7). La délivrance des permis pour le forage est soumise à une consultation publique encadrée par le *State Environmental Quality Review*.

2.2 Rôles et défis des instances municipales et autres acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance territoriale (étude S1-2)

Cette étude réalisée par le CRGRNT (2013a) analyse le système d'acteurs et les outils de planification dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires, en portant une attention particulière à l'instance municipale et au rôle potentiel qu'elle peut jouer pour encadrer le développement du gaz de schiste. Nous synthétisons ici les principaux constats de cette étude qui pourront nous guider dans l'élaboration et l'analyse de la pertinence des scénarios.

Plusieurs arguments militent en faveur d'une gouvernance territoriale accrue : la mise en place de stratégies de développement mieux adaptées au milieu et donc plus efficaces, une gestion du territoire plus intégrée, transparente et durable, ainsi qu'une plus grande proximité des citoyens. Au Québec, la capacité des acteurs locaux et régionaux à influencer le développement et la cohésion sociale de leur milieu est certes importante. C'est du moins ce qu'a révélé cette étude, en démontrant que plusieurs de ces acteurs ont développé une expertise importante qui s'appuie sur des outils de planification, de développement et d'aménagement du territoire, et ont mis au point une panoplie de mécanismes de consultation et de participation.

Or, la gouvernance territoriale québécoise se heurte également à des défis importants qui ont une incidence sur la capacité des acteurs locaux et régionaux d'encadrer le développement du gaz de schiste. Parmi ces défis, mentionnons les ressources financières limitées de plusieurs acteurs ainsi que des écarts importants entre les municipalités. Par ailleurs, le système complexe de la gouvernance territoriale au Québec favorise le développement en silos et accentue parfois les conflits. La sous-

utilisation des outils de planification, d'évaluation et de suivi par les instances municipales fait également partie des lacunes identifiées dans cette étude.

À l'issue de cette analyse du système de gouvernance territoriale au Québec, l'une des principales pistes d'action qui se dégage est l'importance d'impliquer les acteurs territoriaux, et tout particulièrement les MRC et les municipalités, pour encadrer l'industrie du gaz de schiste sur leur territoire. Le rôle des MRC dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste s'inscrit à l'intérieur de leurs compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire. L'apport des MRC est particulièrement important à l'étape de la planification parce qu'elles possèdent l'expertise nécessaire pour identifier un zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste. L'étude suggère que les divers outils de planification et de réglementation dont elles disposent soient mobilisés dans cette démarche et encadrés par le gouvernement. À cet égard, il est recommandé que la Loi sur les mines et celle sur l'aménagement et l'urbanisme soient modifiées pour permettre aux acteurs territoriaux ainsi qu'au MAMROT d'assumer pleinement leur rôle.

L'étude souligne également l'importance de confier le mandat d'évaluation des projets de gaz de schiste à une instance qui œuvre à un palier supérieur, car les acteurs locaux et régionaux n'ont pas les compétences requises pour assumer pleinement ce mandat. Il serait toutefois souhaitable que la MRC mette en place un comité de suivi composé de différents acteurs du milieu et dont le rôle consisterait à partager l'information et à exercer un suivi des activités. L'accessibilité de l'information revêt donc une grande importance tout comme l'accès à des ressources financières adéquates pour permettre au comité de suivi, tout comme aux MRC et aux municipalités, de jouer pleinement le rôle qui leur est confié.

Les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) font également l'objet d'un avis selon lequel un siège devrait être réservé à cette nouvelle industrie au sein de cette instance. La possibilité de créer un sous-comité gaz de schiste dans les territoires où les activités liées au gaz de schiste seront plus importantes est aussi évoquée. Tout en s'arrimant avec les schémas d'aménagement et de développement, les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) élaborés par les CRRNT devraient comporter des orientations relatives au secteur des gaz de schiste.

2.3 Définition et facteurs d'acceptabilité sociale

L'un des mandats de la présente étude est d'explorer chacun des scénarios en regard de son acceptabilité sociale. Dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, l'étude S4-1 porte spécifiquement sur l'analyse des facteurs influant sur l'acceptabilité

sociale de l'industrie du gaz de schiste au Québec. Or, cette étude n'étant pas disponible actuellement, nous avons choisi de fonder notre analyse sur deux études principales complétées par quelques réflexions tirées des travaux de Gauthier et Simard (2007; 2011) sur le BAPE.

La première étude a été réalisée par l'Institut du nouveau monde en 2013 suite à un mandat de la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles qui désirait doter la municipalité d'un guide afin d'éclairer *les processus et les facteurs d'acceptabilité sociale pour le secteur industriel*, notamment le secteur minier et le secteur de l'énergie. Le rapport tisse également des liens avec les conclusions de la Conversation publique sur l'avenir minier du Québec menée en 2012 par l'INM dans dix villes du Québec puisque « l'acceptabilité sociale a été au cœur des débats » (INM, 2012b).

La deuxième étude a été réalisée par les chercheurs de l'Unité de recherche sur le développement territorial durable de la filière éolienne de l'Université du Québec à Rimouski en 2009. Cette étude vise notamment à « identifier les conditions, processus et facteurs pouvant favoriser et assurer l'acceptabilité sociale d'un projet éolien » (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009, p. 1).

Le choix de ces deux études pour cadrer notre analyse est d'abord lié à la proximité de leur objet d'étude avec l'industrie du gaz de schiste, soit le régime minier pour l'une et la filière éolienne pour l'autre. Elles reposent également sur une revue de littérature rigoureuse sur l'acceptabilité sociale. Finalement, elles présentent un cadre d'analyse structuré assorti de critères précis sur lesquels nous pourrions nous appuyer concrètement pour évaluer l'acceptabilité sociale des scénarios présentés. Dans les pages qui suivent, nous définissons le concept d'acceptabilité sociale, en démontrons l'importance et en présentons les principaux critères.

La notion d'acceptabilité sociale est au cœur des travaux du BAPE depuis sa fondation (Gauthier et Simard, 2011). En 1981, le projet Stablex à Blainville est qualifié d'inacceptable (BAPE, 1981, p. 49, 53-54). La notion d'acceptabilité sociale est également largement évoquée au cours des années 1990 à l'occasion des enquêtes génériques sur les déchets dangereux (BAPE, 1990; 1994). Cette dernière commission identifiait l'acceptabilité sociale comme premier critère dans la recherche de solutions. Dans le dossier de l'élimination des BPC suite à l'incendie d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988, la notion d'acceptabilité sociale est mobilisée pour analyser le projet (BAPE, 1994).

Sans faire l'objet d'une définition précise et explicite, la notion d'acceptabilité sociale est progressivement devenue une condition pour que le BAPE donne son aval à un projet. Au terme de leur enquête et des audiences publiques, les commissions du BAPE tentent ainsi d'établir l'acceptabilité sociale du projet, c'est-à-dire 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. Dans un récent rapport du BAPE⁸, il est mentionné que des intervenants ont même suggéré de tenir un référendum pour s'assurer de la réelle acceptabilité sociale du projet.

Rappelons que dans le rapport d'enquête et d'audience publique sur les gaz de schiste (BAPE, 2011), l'accessibilité sociale ressort comme une préoccupation importante. À cet égard, on mentionne que « 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). La réalisation d'une évaluation environnementale stratégique s'inscrit d'ailleurs dans une démarche qui tend vers une meilleure acceptabilité sur le plan social (BAPE, 2011, p. 224).

Dans la présente étude, nous retenons la définition suivante pour circonscrire l'acceptabilité sociale :

L'acceptabilité sociale 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 (Caron-Malenfant et Conraud, 2009, cités dans Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 2).

Comme le précise le rapport de l'INM (2013, p. 2), il y a acceptabilité sociale lorsqu'il se dégage, à l'issue du processus, un consensus qui implique l'adhésion de différents acteurs. L'adhésion de l'ensemble des parties prenantes n'est donc pas obligatoire. En outre, ce consensus peut être favorable au projet, sous certaines conditions notamment, mais il peut également mener à une conclusion inverse, soit le refus du projet pour diverses raisons. À cet égard, l'acceptabilité sociale n'est pas synonyme d'acceptation.

Les facteurs qui influencent l'acceptabilité sont nombreux. Les chercheurs de l'Unité de recherche sur le développement territorial durable de la filière éolienne ont élaboré une grille des facteurs de l'acceptabilité sociale organisée en quatre principales dimensions (voir tableau 2)⁹. Mentionnons également que cette grille a été mobilisée

⁸ Rapport n° 289 sur le projet de mise en valeur hydroélectrique de la rivière Ouatouchouan au village historique de Val-Jalbert.

⁹ Mentionnons qu'à ces quatre dimensions, les auteurs de l'étude ajoutent quelques repères notionnels (controverse publique, équité de la décision, légitimité du processus décisionnel, développement territorial durable...) pour mieux comprendre le processus de construction de l'acceptabilité sociale. Pour la présente étude, seule la grille sur les facteurs de l'acceptabilité sociale a été retenue.

par l'INM (2013) pour la réalisation de son rapport. Pour faciliter la compréhension, nous avons adapté la présentation de ces facteurs au contexte du gaz de schiste.

Tableau 1 : Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale

DIMENSIONS	FACTEURS CONSTITUTIFS
Filière	Attitude initiale
	Cadre institutionnel
Projet	Impacts
	Retombées
	Origine et contrôle local
Processus décisionnel	Légitimité du processus
	Équité de la décision
Caractéristiques du milieu social	Capital social
	Historique du territoire (projet controversé)

Source : Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec, 2008, p.40.

1. La filière du gaz de schiste

La première dimension de l'acceptabilité sociale se rapporte à l'attitude initiale et au cadre institutionnel de la filière du gaz de schiste. La perception initiale de cette industrie dans l'opinion publique est non seulement un facteur important, mais elle est aussi souvent à l'origine de conflits qui surviennent dès l'annonce du projet, avant même que celui-ci soit effectif (Torre et Lefranc, 2006, p. 106).

Le deuxième facteur de cette dimension concerne le cadre institutionnel, c'est-à-dire les lois et politiques en vigueur qui encadrent cette industrie. À cet égard, l'incertitude et l'absence d'encadrement institutionnel pour régir l'industrie, notamment en ce qui a trait aux critères de localisation, peuvent peser dans la balance en ce qui a trait à l'acceptabilité sociale d'un projet.

2. Les projets de gaz de schiste et les conséquences appréhendées

Les caractéristiques des projets d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste ainsi que les impacts appréhendés sur le milieu physique et le milieu humain font également partie des dimensions qui influent sur l'acceptabilité sociale. À cet égard, l'envergure et le choix d'un site sont importants, en particulier sa proximité avec les secteurs habités. Les impacts appréhendés du projet (pollution de l'eau, trafic routier, bruit, altération des paysages, atteinte à la qualité de vie et à la sécurité, etc.) peuvent aussi être

contrebalancés par des effets positifs, tels que des retombées économiques pour la région en termes d'achat local, de création d'emplois ou encore de redevances versées à la communauté (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009, p. 37). Finalement, l'origine et le contrôle local du projet influent également sur l'acceptabilité sociale. En ce sens, un projet aura plus de difficulté à susciter l'adhésion du milieu lorsque l'initiative provient d'une entreprise de l'extérieur.

3. Processus décisionnel et participation des parties prenantes

La participation des acteurs pour assurer une plus grande équité et légitimité au processus décisionnel est une dimension importante d'acceptabilité sociale. Un processus décisionnel jugé inéquitable par la population peut engendrer de fortes oppositions, car il remet en cause la légitimité du processus (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009, p. 40). La participation implique une diffusion de l'information ainsi qu'une tribune pour discuter et participer à la prise de décision. 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 ». La mise en place d'un dispositif participatif au début du processus décisionnel, avant les travaux d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste, peut également améliorer l'efficacité du processus de participation publique. L'étude sur l'information, la participation du public et les mécanismes de concertation à l'échelle locale (CRGRNT, 2013b) identifie d'ailleurs plusieurs conditions et défis de la participation publique dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste (voir le tableau suivant). Mentionnons toutefois que l'ajout de mécanismes de participation dans la démarche menant à l'adoption d'un projet ne débouche pas automatiquement sur l'acceptabilité sociale du projet, mais permet à tout le moins d'engager une discussion et d'arriver à certaines conclusions quant au bien-fondé ou non du projet.

Tableau 2 : Synthèse des conditions 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?

Source : CRGRNT, 2013b

4. Caractéristiques du milieu social

Finalement, l'acceptabilité sociale peut également être influencée par les caractéristiques du milieu social où s'implante le projet. À cet égard, la cohésion de la communauté et sa capacité à coopérer sont des facteurs importants tout comme l'historique du territoire (Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 21), notamment en ce qui a trait aux expériences vécues dans le passé avec le secteur industriel. L'arrivée d'un nouveau projet suscitera vraisemblablement davantage de craintes et de méfiance au sein d'une communauté ayant déjà vécu une mauvaise expérience avec une industrie similaire dans le passé.

En somme, plusieurs dimensions et facteurs influencent l'acceptabilité sociale d'un projet. Ces dimensions ne sont pas toutes de même importance; certaines dominent et font parfois en sorte de soulever une forte opposition. Mentionnons également que l'acceptabilité sociale n'est pas définitive et peut changer dans le temps (Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 3).

Chapitre III : Les scénarios de gouvernance

L'énoncé du mandat de l'étude indique des orientations précises quant aux trois scénarios de gouvernance territoriale à élaborer : un scénario du 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 régionale¹⁰. En nous appuyant sur cet énoncé, nous avons choisi d'élaborer trois scénarios de gouvernance contrastés qui s'appuient sur la notion de type idéal (voir encart 3) afin d'éclairer la réflexion sur les enjeux relatifs à la gouvernance des activités liées au gaz de schiste. Les trois scénarios se distinguent ainsi les uns des autres en fonction des trois composantes de la gouvernance territoriale identifiées au chapitre I de cette étude qui sont, rappelons-le, l'échelle territoriale et le cadre de mise en œuvre de la gouvernance, le rôle des acteurs ainsi que les mécanismes de participation. Ces trois composantes seront mobilisées aux fins de l'élaboration et de l'analyse des scénarios de gouvernance.

Encart 3 : 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

L'échelle territoriale et le cadre de mise en œuvre de la gouvernance

Le cadre de l'action publique qui gouverne le développement du gaz de schiste est différent d'un scénario à l'autre. La coordination change ainsi d'échelle, oscillant entre centralisation et décentralisation. Ce changement n'est pas banal. « Changer d'échelle, ce n'est donc pas seulement changer de niveau (*monter* ou *descendre* le niveau auquel est pris en compte un problème). C'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question » (Faure et Muller, 2007, p. 12-13).

¹⁰ En outre, le mandat est tout de même flexible et invite à élaborer d'autres scénarios qui pourraient s'avérer pertinents.

Le rôle des acteurs

Des glissements entre les niveaux de responsabilisation des différents territoires provoquent une redistribution du pouvoir entre les différents acteurs pour encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste. À cet égard, le rôle et les responsabilités de l'État, des entreprises et des élus municipaux (et autres acteurs territoriaux) varieront selon le degré de décentralisation des scénarios. Ainsi, les modes de pilotage du développement du gaz de schiste par l'un ou l'autre de ces acteurs impliquent des nouvelles modalités de coordination et des défis différents. Le regard porté plus spécifiquement sur la gouvernance territoriale contribue à préciser le rôle des acteurs aux échelles locales, leur réelle capacité à agir et les interactions avec les autres acteurs.

Les mécanismes de participation

Finalement, en jouant sur les échelles territoriales et le rôle des différents acteurs, les scénarios se distinguent également en ce qui a trait aux mécanismes d'information, de participation du public et de concertation engagés à l'échelle locale. Le moment (en amont ou en aval) où ces mécanismes entrent en scène implique également différents enjeux. Ces mécanismes permettent ainsi d'intégrer les préoccupations des populations et de la société civile dans l'encadrement du développement du gaz de schiste. D'ailleurs, pour des informations supplémentaires sur les dispositifs participatifs, nous référons le lecteur à l'étude S4-2 (CRGRNT, 2013b) qui analyse les mécanismes de participation des trois scénarios de gouvernance à la lumière des conditions de réussite et défis de la participation publique.

Le tableau synthèse 3 permet de comparer les trois scénarios selon leurs principales caractéristiques. Ajoutons que ces scénarios sont également élaborés d'une manière plausible et cohérente en fonction des mécanismes de gouvernance disponibles actuellement¹¹.

Nous vous présentons donc dans cette partie les trois scénarios de gouvernance. Pour faciliter la description étape par étape de la gouvernance des scénarios, nous avons divisé le processus en quatre principales phases (voir encart 4) (CIRAIG, 2012)¹².

¹¹ Mentionnons également qu'un scénario sans développement, et donc sans gouvernance, est également plausible si, par exemple, le Québec décide, à l'issue de l'évaluation environnementale stratégique, de ne pas exploiter le gaz de schiste ou encore de mettre en place un moratoire.

¹² 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 4 : Processus de gouvernance de l'industrie du gaz de schiste : quatre principales phases

Scénario	Caractéristiques principales
Scénario 1 Statu quo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gouvernance centralisée avec deux principaux acteurs : l'entreprise privée et le gouvernement (MRN et MDDEFP) ▪ La Loi sur les mines a préséance sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ▪ Il n'y a pas de mécanismes de gouvernance territoriale avant que l'entreprise manifeste l'intérêt d'explorer le site. ▪ Une consultation est menée par le promoteur
Scénario 2 avec plan de zonage établi à l'échelle de la province	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implique une étape en amont qui permet d'identifier un plan de zonage établi à l'échelle de la province ▪ L'identification du zonage implique une consultation des MRC et municipalités ▪ La gouvernance reste centralisée avec le gouvernement comme principal acteur ▪ La Loi sur les mines a préséance sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ▪ Suite à l'intention manifestée par une entreprise d'explorer les gisements, une consultation publique est menée par la MRC ▪ Un comité de liaison des activités de gaz de schiste est mis en place à l'échelle des MRC ▪ Implication de la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT)
Scénario 3 en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implique une étape en amont qui permet d'identifier un plan de zonage par les MRC avec une participation active des municipalités, de divers acteurs et de la population ▪ Les outils de planification et de réglementation à l'échelle des MRC et des municipalités encadrent le développement du gaz de schiste ▪ Des modifications sont apportées à l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ainsi qu'à la Loi sur les mines ▪ Gouvernance territoriale décentralisée avec les MRC comme principaux acteurs ▪ Les projets de gaz de schiste sont soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts. S'il y a une requête du public, une consultation publique peut être réalisée par le BAPE ▪ Un comité de suivi des activités de gaz de schiste est mis en place à l'échelle des MRC ▪ Implication de la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT)

Tableau 3 : Synthèse des principales caractéristiques et éléments distinctifs des trois scénarios

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.

En somme, dans cette partie, trois modèles de gouvernance possibles pour encadrer le développement du gaz de schiste sont définis tout en évaluant leur pertinence. Alors que le scénario du statu quo se limite à une description du modèle de gouvernance actuel, les deux autres scénarios consistent à repenser l'action publique et ses structures organisationnelles en apportant des changements à l'échelle territoriale (décentralisation), aux principaux acteurs qui pilotent la gouvernance ainsi qu'aux mécanismes de participation à l'œuvre.

Dans un premier temps, nous présentons les grandes lignes des différents scénarios de gouvernance étape par étape, avec leur mode de fonctionnement et le partage des responsabilités entre les niveaux décisionnels, en nous attardant davantage au rôle joué par le palier local et régional (gouvernance territoriale).

La description de chaque scénario permet ensuite de mettre en lumière les possibilités qu'il offre et les défis qu'il soulève pour la gouvernance et l'encadrement du développement du gaz de schiste. Différentes études ont été mobilisées pour l'élaboration et l'analyse des scénarios en plus de celles résumées dans la partie précédente. Certaines études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique ont permis d'éclairer le scénario du statu quo. Hormis ces études, les limites du modèle de gouvernance entourant les gaz de schiste n'ont pas fait l'objet d'études spécifiques au Québec, cette industrie étant jusqu'à maintenant absente du paysage québécois. Or, la Loi sur les mines qui encadre les activités liées au gaz de schiste a tout de même fait l'objet d'analyses en termes de gouvernance que nous avons également consultées. En outre, les propos recueillis dans le cadre d'un groupe de discussion composé de différents acteurs ont permis de bonifier notre analyse sur la pertinence, la portée et les limites des scénarios¹³. Finalement, en guise de conclusion à cette partie, nous évaluons les scénarios sous l'angle de l'acceptabilité sociale.

3.1 Scénario 1 : statu quo

Le scénario du statu quo, comme son nom l'indique, vient décrire le modèle de gouvernance actuellement en place pour encadrer l'industrie du gaz de schiste. Dans ce modèle, la Loi sur les mines et le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains encadrent les activités de développement du gaz de schiste. Les compagnies acquièrent un droit de propriété sur les ressources minérales auprès du gouvernement étant donné qu'au Québec, le sous-sol et ses ressources minérales appartiennent à l'État et sont gérés et réglementés par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRN). Ce dernier délivre les permis et les droits d'exploration et d'exploitation sur des « claims » (une étendue de terrain) à des entreprises. En vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, le ministère du Développement durable, de

¹³ Voir la section méthodologie au début de l'étude pour en savoir plus sur ce groupe de discussion.

l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) joue également un rôle important dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste, notamment pour l'émission des certifications d'autorisation pour la fracturation hydraulique. L'obtention de divers permis et autorisations auprès du MRN et du MDDEFP est également nécessaire tout au long du processus¹⁴.

Soulignons que, malgré l'implication du gouvernement dans la gestion de ce modèle à partir de ces deux principaux ministères, l'entreprise demeure un acteur déterminant dans le pilotage de la gouvernance du développement du gaz de schiste. Le degré d'autonomie des entreprises est en effet important alors que l'intervention de l'État reste limitée (Laforce *et al.*, 2012a; Thériault, 2010, p. 232; Campbell et Laforce, 2010, p. 72). Ce constat s'explique par le fait que la Loi sur les mines se soumet aux mécanismes du marché afin de favoriser les investissements par les entreprises minières. Ainsi, même si la Loi sur les mines a été modifiée à quelques reprises depuis son adoption en 1880, notamment pour intégrer une réglementation plus sévère en matière de protection de l'environnement, elle repose toujours sur le principe de « liberté de prospection minière », plus connu sous le nom de « free mining » (Thériault, 2010, p. 223; Laforce *et al.*, 2012a, p. 92; Vérificateur général du Québec, 2011).

Grosso modo, ce principe implique un libre accès à l'exploitation des ressources minérales sur les territoires publics et privés pour les entreprises (Laforce *et al.*, 2012b, p. 26-27). La procédure d'obtention d'un claim pour avoir le droit exclusif d'exploiter les substances minérales est une démarche relativement simple et ouverte à toutes les entreprises qui fournissent la documentation requise et s'acquittent des droits exigibles (Thériault, 2010, p. 224-225; Laforce *et al.*, 2012a; Lapointe, 2010, p. 10; Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-15)¹⁵. Le ministère « ne pourrait, par exemple, préférer au premier acquéreur d'un claim un prospecteur qui ferait montre d'une volonté et d'une capacité accrue d'exercer des activités d'exploration minière dans le respect de l'environnement et des populations avoisinantes » (Thériault, 2010, p. 224-225).

En outre, ce scénario de gouvernance est centralisé puisque les acteurs des échelles locales, dont les municipalités et les MRC, sont très peu impliqués dans ce processus. En fait, la Loi sur les mines a préséance sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). L'article 246 de la LAU vient d'ailleurs confirmer l'abolition de toutes réglementations municipales pour les exploitations minières et gazières.

Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou

¹⁴ Pour en savoir plus sur les autorisations, permis et avis à obtenir tout au long d'un projet type d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures de schiste, voir l'étude préparée par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (2012).

¹⁵ Mentionnons toutefois que depuis 1987 au Québec, le MRNF « dispose de certains pouvoirs discrétionnaires et peut, par exemple, procéder à l'expropriation d'un claim à des fins d'utilité publique » (Laforce *et al.*, 2012b, p. 33).

d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) (Gouvernement du Québec, 2013a).

3.1.1 Nouveau projet de Loi sur les mines

Depuis que nous avons rédigé cette partie qui vise à décrire le statu quo, une révision du projet de Loi sur les mines a été élaborée. Face au besoin de mettre à jour l'actuelle *Loi sur les mines*, qui date de 1988, mais dont les principes découlent de la première *Loi générale des mines*, adoptée en 1880 (Ecojustice, 2009), plusieurs versions d'un projet de loi visant à substituer cette dernière ont été élaborées au courant des dernières années. La dernière est le projet de loi no 43, présenté à l'Assemblée nationale le 29 mai 2013 et faisant présentement l'objet de consultations (Assemblée nationale, 2013). Bien que plusieurs dispositions de l'actuelle *Loi sur les mines* y soient reprises, certains ajouts ou modifications ont été apportés en ce qui concerne entre autres la restauration, les droits économiques, les droits de municipalités, la transparence et l'environnement. Mentionnons que ce projet de loi vise à « favoriser un développement associé aux communautés et intégré au milieu » (*ibid.*, p. 5). Dans cette partie, nous identifions les principales modifications de ce projet de loi.

D'abord, le nouveau projet de loi exige que les compagnies minières fassent approuver un plan de restauration et de réaménagement des sites miniers, et qu'elles accompagnent ce plan du dépôt d'une garantie financière de 100 % des frais impliqués par ce plan. Celles-ci devront aussi fournir davantage d'informations concernant le tonnage extrait et les redevances payées, fournir une planification annuelle des travaux prévus et mettre sur pied un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques. Ce comité « suit les travaux découlant du bail minier et vise à maximiser les emplois, les contrats et autres retombées économiques pour les communautés locales » (*ibid.*, p. 28). Il doit être constitué dans les 30 jours suivant la délivrance du bail et être maintenu jusqu'à la complétion des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration. Le nombre et la composition des membres du comité sont laissés à la discrétion du titulaire des droits miniers, mais doivent inclure au moins un représentant du milieu municipal, un représentant du milieu économique et un citoyen de la région concernée, et doivent être majoritairement indépendants de la compagnie minière.

En plus de l'obligation d'obtenir différents certificats d'autorisation énoncés dans la Loi sur la qualité de l'environnement, chaque projet d'aménagement et d'exploitation d'une mine, peu importe son ampleur, sera assujéti à une évaluation

environnementale. Il semblerait, cependant, que les travaux assujettis au Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains ne soient pas visés par ce règlement, incluant les puits de gaz de schiste. De plus, une consultation publique devra être tenue préalablement à l'octroi d'un bail d'exploitation « nécessaire à une activité industrielle ou à une activité d'exportation commerciale » (Assemblée nationale, 2013, p. 3). Pour l'instant, les modalités de la consultation publique ne sont pas clairement définies : « Le demandeur [la compagnie] fournit au ministre, à sa demande, tout document et tout renseignement relatifs à la consultation publique. Le ministre juge de la suffisance de la consultation et peut imposer toute mesure additionnelle. Le ministre peut assortir le bail de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire et prendre en considération les commentaires reçus lors de la consultation publique. » (*ibid.*, p. 34)

Le projet de loi no 43 oblige les titulaires de claims à aviser les propriétaires des terres concernées à l'intérieur d'un délai de 60 jours. Le recours à l'expropriation n'est plus permis lors de la phase d'exploration, mais reste possible une fois le bail d'exploitation octroyé. Cependant, lorsque les terres visées comprennent une résidence familiale, les titulaires de droits miniers doivent obligatoirement fournir un soutien financier au propriétaire lors des négociations. Ce soutien financier pourra aller jusqu'à 10 % de la valeur de l'immeuble au rôle d'évaluation municipal.

En ce qui concerne les municipalités, les titulaires de claims sur leur territoire doivent les aviser de leur droit et les informer de leur intention d'effectuer des travaux au moins 90 jours avant leur début. De plus, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est modifiée afin de leur permettre d'identifier, dans le schéma d'aménagement, des territoires incompatibles avec l'activité minière, ou compatibles sous certaines conditions (voir encart). Cependant, la délimitation de ces territoires devra être basée sur des orientations gouvernementales qui seront émises après l'adoption du projet de loi, et pourrait être modifiée en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre des Ressources naturelles et de la Faune. De plus, malgré les modifications apportées à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, l'article 246 de cette loi, qui affirme la préséance des activités minières sur les documents de planification et d'aménagement, ne semble pas être affecté par ces changements.

Encart 5 : Articles du projet de loi no 43 au sujet des zones incompatibles et compatibles sous certaines conditions

251. Toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État comprise dans un territoire incompatible avec l'activité minière, délimité dans un schéma d'aménagement et de développement conformément à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, est soustraite à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire. Un territoire incompatible avec l'activité minière est celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière.

252. Toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État comprise dans un territoire compatible à certaines conditions avec l'activité minière, délimité dans un schéma d'aménagement et de développement conformément à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, est réservée à l'État à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire.

Un territoire compatible à certaines conditions avec l'activité minière est celui où se déroulent des activités qui peuvent être conciliables avec l'activité minière.

Le ministre fixe les conditions et obligations qui peuvent être imposées au titulaire de droit minier. De telles conditions et obligations peuvent également être fixées par règlement. Toutefois, le ministre peut dispenser le titulaire de claim de respecter tout ou partie des conditions et obligations ainsi prévues par règlement.

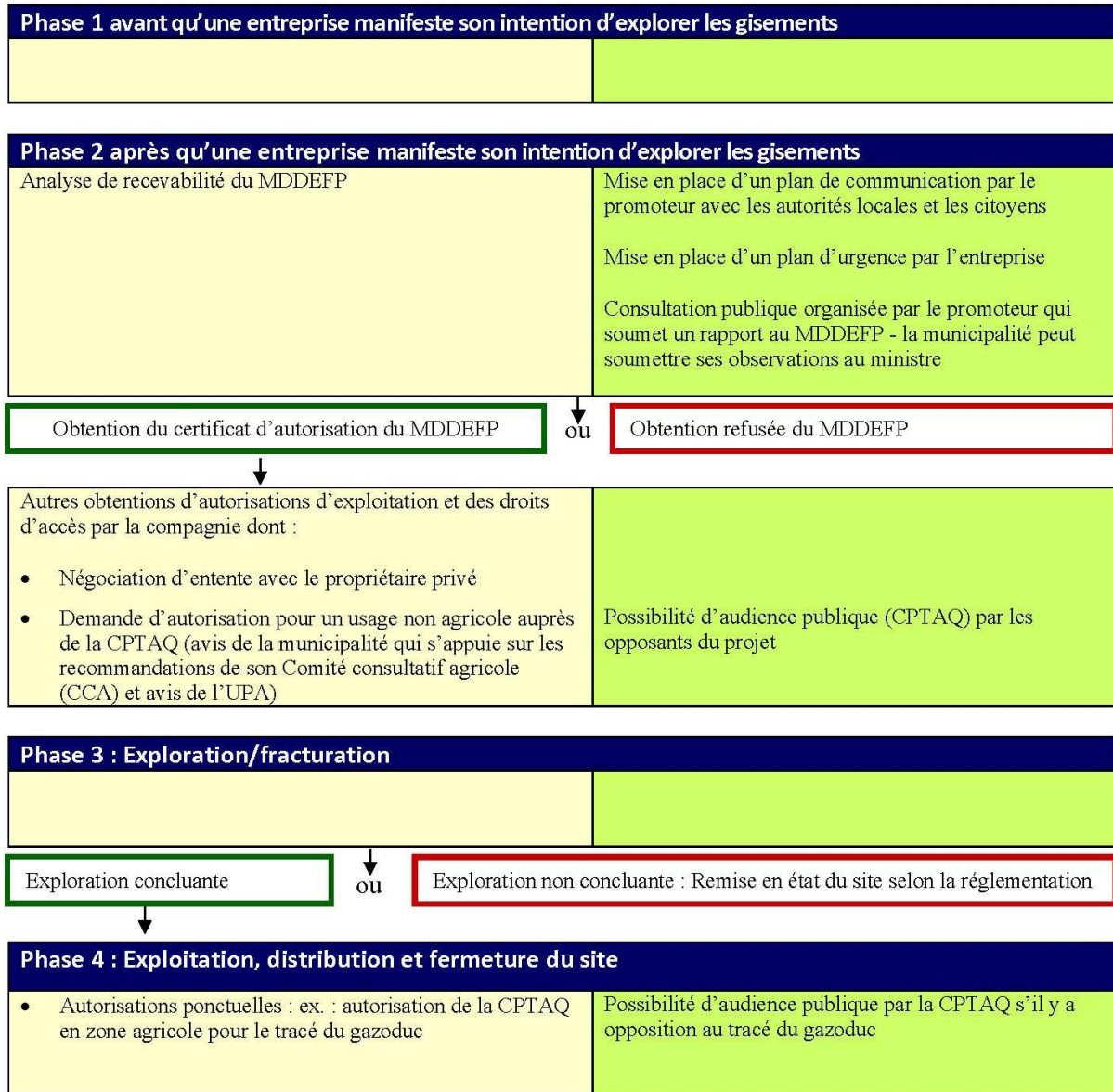
Assemblée nationale, 2013, p. 62-63

Ce projet de loi, tout comme la présente loi, s'applique aussi aux activités d'exploitation du pétrole et du gaz naturel. On peut toutefois se demander dans quelle mesure certains principes seraient appliqués dans le cas des puits de gaz de schiste. Par exemple, est-ce que les projets de puits seront considérés comme « une activité industrielle » ou « une activité d'exportation commerciale » devant faire l'objet d'une consultation publique? De plus, le projet de loi ne spécifie pas de nouvelles exigences au niveau de l'évaluation environnementale pour les projets d'exploitation du gaz de schiste. Ainsi, à première vue, ce projet de loi modifie très peu le modèle de gouvernance qui encadre les gaz de schiste. Une révision du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains, ou même la création d'une loi à part entière sur les ressources pétrolières et gazières, devrait idéalement être effectuée dans l'optique où un développement important des activités d'exploitation gazières au Québec serait envisagé. Nous reviendrons sur cette recommandation dans le chapitre final qui formule des recommandations pour éclairer la mise en œuvre de la gouvernance territoriale.

Le tableau de la page suivante résume les différentes étapes du scénario de gouvernance statu quo, qui sont ensuite décrites plus en détail.

Tableau 4 : Scénario 1 Statu quo

- Mécanismes de gouvernance
 Mécanismes de concertation, consultation et participation
 Feu vert pour passer à l'autre étape
 Feu rouge : arrêt du processus



3.1.2 Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements

Pour le scénario du statu quo, il n’y a pas de mécanismes de gouvernance et de participation en place avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements de gaz de schiste.

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

Le rapport du BAPE (2011, p. 47) révèle que, jusqu’à la fin de l’année 2010, 29 puits (18 verticaux et 11 horizontaux) d’exploration pour les gaz de schiste ont été forés au Québec. À cette époque, outre l’obtention d’autorisations auprès des ministères, les entreprises n’avaient aucune 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). Certaines municipalités ont également tenu des séances d’information et les gaz de schiste ont été à l’ordre du jour de séances au conseil municipal. 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, l’événement a plutôt avivé les tensions et, pour plusieurs participants, les informations fournies lors des rencontres organisées par l’industrie étaient insuffisantes (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).

Analyse de recevabilité du MDDEFP et consultation publique par le promoteur

Or, depuis juin 2011, le règlement relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement (LQE) a été modifié et exige désormais l’obtention d’un certificat d’autorisation 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 » (MDDEP, 2011). Cette autorisation s’accompagne 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, de la Faune et des Parcs (MDDEFP, 2011). Suite à la consultation, la compagnie doit rédiger un rapport et y indiquer, s'il y a lieu, les modifications apportées au projet. 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. 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 de la consultation publique sur les gaz de schiste puisque celle-ci n'a jamais encore été réalisée jusqu'à maintenant.

Avec l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation, un nouveau dispositif d'information a été créé puisque les demandes de certificat d'autorisation déposées au MDDEFP apparaissent sur un registre qui peut être consulté par Internet (Baril, 2012). L'entreprise a également l'obligation de fournir un plan de mesures d'urgence pour tout projet de fracturation (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b, p. 5). Cependant, cette obligation ne dit mot sur la collaboration possible avec la municipalité sur ce dossier. Or, plusieurs des municipalités et MRC ayant déposé un mémoire dans le cadre des audiences publiques du BAPE ont indiqué qu'il était prioritaire de mettre en place un plan d'intervention d'urgence en cas d'accident avant le début des travaux. Rappelons que les MRC et les municipalités sont responsables de la sécurité publique et doivent adopter des plans d'urgence et un schéma de sécurité incendie.

Outre l'obtention du certificat du MDDEFP, l'entreprise doit également obtenir d'autres autorisations d'exploitation et de droits d'accès. Parmi celles-ci, mentionnons deux autorisations majeures, soit une entente avec le propriétaire privé pour accéder au terrain et une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) lorsque le site est en zone agricole.

Négociation d'entente avec le propriétaire privé

Les sites convoités pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste sont en grande majorité situés sur des propriétés privées (BAPE, 2011, p. 40). Pour accéder au terrain, la compagnie doit négocier une entente (un bail de location) avec le propriétaire foncier afin de le dédommager. Actuellement, pour négocier ce bail, le propriétaire peut être conseillé par un notaire ou encore, s'il est agriculteur, par l'UPA. Si le propriétaire et

l'entreprise ne peuvent arriver à une entente, cette dernière peut engager des procédures d'expropriation.

Demande d'autorisation pour un usage non agricole

Situés dans l'une des zones les plus fertiles du Québec, les gisements offrant les meilleurs potentiels gaziers se trouvent en grande partie 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. Ainsi, « les activités régies par la Loi sur les mines sont soumises à l'application de la LPTAA [Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles] si elles sont exercées en zone agricole » (Bonneau et Pelletier, 2012, p. 7). Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) encadre la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Le promoteur dont le site est situé en zone agricole doit remplir un formulaire (description du projet et 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. Pour l'exploration des gaz de schiste, la Commission exige également d'accompagner les demandes « par une expertise agronomique préparée spécifiquement pour chaque site en tenant compte du milieu d'accueil » (Bonneau et Pelletier, 2012, p. 11). Le formulaire¹⁶ est par la suite remis au conseil municipal qui étudie le dossier et complète sa partie en formulant par résolution une recommandation selon laquelle il refuse ou autorise la demande selon les critères d'évaluation prévus à la Loi. Soulignons toutefois que la municipalité ne peut invoquer la non-conformité du projet aux réglementations municipales puisque la Loi sur les mines a préséance sur ces dernières (BAPE, 2011, p. 171).

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 un compte rendu de l'orientation préliminaire au promoteur, à la municipalité, à l'Union des producteurs agricoles ainsi qu'à toute autre personne ayant manifesté un intérêt à l'égard de la demande. 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

¹⁶ Les informations sur les étapes qui mènent à l'autorisation de la CPTAQ sont tirées du formulaire utilisé pour présenter une demande, disponible à l'adresse suivante : <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/forms/demande-2013.pdf>

orientation préliminaire, les acteurs impliqués en sont prévenus. Finalement, la CPTAQ rend sa décision et l'achemine au demandeur et aux autres personnes impliquées dans le dossier.

Ouvrons une parenthèse pour mentionner que la présence importante de l'industrie gazière sur les terres agricoles fait de l'Union des producteurs agricoles (UPA), qui représente les agriculteurs, un acteur très influent sur tout développement industriel en sol agricole. L'exemple le plus récent de cette influence est celui de l'élaboration (toujours en discussion avec l'Association pétrolière et gazière du Québec (APGQ)) d'un cadre de référence qui permettra aux agriculteurs d'être mieux outillés dans leurs relations avec une entreprise gazière, de fixer des règles de localisation des puits et des mesures afin d'atténuer, voire de compenser, les pertes liées à l'industrie gazière. Ces négociations s'inspirent de ce qui a été réalisé dans d'autres secteurs tels l'éolien (avec Hydro-Québec) et la construction d'oléoducs (avec Ultramar) (BAPE, 2011, p. 171).

Entre 2006 et 2011, la Commission a reçu 51 demandes portant sur l'exploration et l'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 a trait 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 moyennant le respect de certaines exigences concernant des mesures d'atténuation sur le milieu agricole, telles que 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).

3.1.4 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 entourant la mise en œuvre des travaux d'exploration du gaz de schiste par l'entreprise. Rien n'empêche cependant le promoteur de mettre en place de son plein gré un comité de consultation, de

concertation ou de suivi des activités gazières. Toutefois, les compagnies qui ont exploré le sous-sol au Québec n'ont pas eu recours à ce type de dispositif jusqu'à maintenant.

Lorsque les travaux d'exploration s'avèrent non concluants, le site est remis en état selon la réglementation de la Loi sur les mines et les conditions imposées par la CPTAQ. Si l'exploration est concluante, l'entreprise poursuit ses activités à la phase 4.

3.1.5 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site

Même si certains gisements de gaz de schiste ont été explorés, il n'y a encore jamais eu d'activités d'exploitation au Québec. Il n'y a donc pas de précédent dans ce domaine et certaines incertitudes persistent puisque le cadre législatif qui régit le développement du gaz de schiste est complexe et fait appel à diverses lois et acteurs. Ainsi, à cette phase, certains mécanismes de gouvernance et de participation pourraient s'avérer obligatoires, notamment pour la construction d'infrastructures particulières.

Demande de certificat d'autorisation pour la mise en place d'équipements particuliers

La construction de gazoducs pour acheminer le gaz de schiste vers les réseaux existants peut être soumise à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement avec une consultation publique (si requête du public) lorsque les conduites ont plus de 2 km et sont situées hors d'une emprise existante ou encore lorsque les conduites ont plus de 30 cm de diamètre et sont conçues pour une pression supérieure à 4 000 kPa (CIRAIG, 2012). On peut donc conclure que certains projets de gazoduc ne seront pas soumis à cette procédure, ni à la consultation publique qui l'accompagne¹⁷.

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

Mentionnons que le tracé du réseau de gazoducs 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

¹⁷ Pour en savoir plus sur les impacts sociaux engendrés par les gazoducs, nous référons le lecteur à l'étude S3-6 (CRGRNT, 2013d).

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, 2012f, p. 45-46). La tenue de l'audience est publiée dans la *Gazette officielle du Québec* et dans le journal régional.

Certificat d'autorisation par la municipalité pour le traitement des eaux usées

Ajoutons finalement que le traitement des eaux usées par un ouvrage municipal¹⁸ exige l'émission d'un certificat d'autorisation par la municipalité (CIRAIG, 2012). Lorsque les activités d'exploitation des gaz de schiste sont terminées, le promoteur doit remettre le site en état selon la réglementation existante.

3.1.6 Forces et faiblesses du scénario du statu quo

La facilité de mise en œuvre de ce scénario, qui n'exige finalement aucun changement, est la principale force de ce modèle. On pourrait même en conclure qu'il s'agit d'un modèle à faible coût puisque les politiques et réglementations restent en place et que la consultation publique exigée depuis 2011 lors du démarrage d'un nouveau projet est aux frais du promoteur. Or, ce scénario présente des limites et des enjeux tellement majeurs qu'il risque d'entraîner des conflits importants sur le terrain qui pourraient augmenter les délais et les frais de la réalisation du projet gazier.

Au cours de nos échanges avec les participants du groupe de discussion (2013), l'inacceptabilité du scénario du statu quo a en effet rapidement fait consensus autour de la table. « Le statut quo, explique un participant, n'est pas une option car il est à l'origine de la polémique que nous avons eue ». Diverses raisons qui convergent vers les enjeux relevés dans différentes études sont invoquées par les participants pour écarter ce modèle. Il faut souligner toutefois qu'au Québec, le développement du gaz de schiste étant une activité nouvelle, peu de chercheurs se sont penchés sur la gouvernance de cette industrie. Les études produites dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique s'avèrent donc une base de connaissance précieuse qui alimente d'ailleurs la présente recherche. Le Québec possède néanmoins une longue expérience en matière d'exploitation minière et certains auteurs ont croisé la gouvernance « minière » avec les enjeux de gouvernance locale, notamment dans les études sur les collectivités

¹⁸ Une liste de stations municipales pouvant traiter les eaux de reflux de l'industrie a été produite (CIRAIG, 2012).

autochtones¹⁹. Puisque les activités liées au gaz de schiste au Québec s'appuient sur la Loi sur les mines et relèvent du même ministère, nous croisons également dans cette partie quelques constats tirés de ces études.²⁰

L'échelle territoriale et le cadre de mise en œuvre de la gouvernance

Le régime juridique et législatif de la Loi sur les mines est un enjeu important pour la gouvernance des activités liées au gaz de schiste. En effet, la Loi sur les mines et son cadre réglementaire sont incohérents à plusieurs égards avec d'autres lois et réglementations en place au Québec. Il s'agit de l'un des principaux enjeux du scénario du statu quo. Parmi ces lois, mentionnons celle sur le développement durable adoptée en 2006 et qui énonce divers principes auxquels la Loi sur les mines n'adhère pas (CRCDE, 2012f, p. 51; BAPE, 2011; Thériault, 2010). « Les interventions du MRNF et du MDDEP prennent très peu en compte les principes de la Loi sur le développement durable. [...] Ces interventions n'assurent pas que le développement du gaz de schiste s'effectue de façon durable, notamment parce qu'elles ne permettent pas l'atteinte d'un juste équilibre entre les intérêts de la société québécoise, des communautés locales et de l'industrie » (Vérificateur général du Québec, 2011). Mentionnons également l'existence d'incohérences entre la Loi sur les mines et la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau (CRCDE, 2012f).

En outre, la Loi sur les mines ne tient pas compte des droits autochtones reconnus par le Canada et qui impliquent de consulter les peuples autochtones (Campbell et Laforce, 2010, p. 72; Thériault, 2010). La préséance de la Loi sur les mines invalide également la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (BAPE, 2011, p. 167). L'exploitation minière, dont les gaz de schiste font partie, est valorisée au profit d'autres modes d'utilisation et de développement du territoire ce qui implique une incohérence entre les règles régies par la Loi sur les mines et les planifications réalisées à l'échelle locale et, du coup, les réalités locales (Campbell et Laforce, 2010, p. 71; Thériault, 2010, p. 226; Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-4; Laplante, 2012, p. 7). « Nombre de citoyens ont le sentiment que l'industrie minière dispose d'un pouvoir trop étendu quant à l'usage du territoire » (Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 11). Cette situation risque d'engendrer des conflits d'usage sur le territoire (CRGRNT, 2013c).

À l'intérieur même du régime minier qui encadre les activités de l'industrie du gaz de schiste, la gestion est qualifiée de complexe, fragmentée entre plusieurs ministères et sectorielle (CRCDE, 2012f, p. 8; Batellier et Sauvé, 2011, p. 53). Ainsi, les deux principaux ministères qui encadrent les gaz de schiste, le MRN et le MDDEFP, éprouvent des

¹⁹ Alors que les activités minières au Québec sont habituellement réalisées sur des territoires à faible densité démographique, les territoires convoités pour l'exploitation des gaz de schiste sont situés dans des régions fortement peuplées.

²⁰ À noter que certaines études, dont celles sur la gouvernance autochtone, appuient leurs conclusions sur une revue de littérature imposante.

difficultés de concertation en raison du peu de mécanismes à leur disposition pour transmettre l'information et coordonner leurs actions, ce qui nuit à l'efficacité des interventions (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-13; CRCDE, 2012f, p. 7).

Finalement, le cadre législatif de la Loi sur les mines repose sur le contexte minier et n'a pas été adapté pour répondre aux besoins et défis des activités de forage et de fracturation des gaz de schiste, une nouvelle industrie au Québec (Vérificateur général du Québec, 2011; CRCDE, 2012f, p. 51). Sur le terrain, les enjeux reliés à cette nouvelle industrie ont tôt fait d'apparaître avec l'amorce des projets de développement du gaz de schiste, un développement dans lequel, de l'avis de plusieurs, on s'est précipité sans vision partagée (Institut du Nouveau Monde, 2012), ni planification, ni réflexion approfondie (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-3; Groupe de discussion, 2013).

Le rôle des acteurs

L'État et ses limites

La Loi sur les mines compromet la capacité du gouvernement d'intervenir puisque le principe du *free mining* repose sur l'acquisition d'un droit de propriété sur les ressources minérales assorti de peu de frais et de contraintes et sur une certaine liberté d'action de l'industrie avec l'obtention de garanties pour explorer et exploiter les gisements (Lapointe, 2010, p. 10). Ainsi, les outils réglementaires dont disposent le MRN et le MDDEFP sont limités et ceux existants présentent des lacunes au niveau de leur application et de leur contrôle sur le terrain (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-24). « Ces lacunes démontrent à quel point les ministères concernés ont de la difficulté à assumer le rôle de régulateur de ce secteur d'activité » (Vérificateur général du Québec, 2011). Les compressions budgétaires des ministères au cours des dernières années ne sont sans doute pas étrangères à ce constat (Laplante, 2012, p. 5).

En outre, lors de la consultation publique sur le développement minier au Québec, différents enjeux ont été soulevés par la population (Institut du Nouveau Monde, 2012b). Certaines personnes estiment que le rôle du gouvernement dans ce modèle souffre d'une certaine contradiction. « Pour d'aucuns, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune ne peut pas à la fois agir pour protéger le territoire, l'environnement et les citoyens d'une part, et se faire le chantre et le promoteur de l'industrie minière d'autre part » (Institut du Nouveau Monde, 2012b, p. 27).

Absence des acteurs locaux dans le modèle de gouvernance

Dans le scénario du statu quo, le rôle des instances locales comme la MRC et la municipalité est réduit à néant en dépit d'une expertise reconnue et des connaissances qui leur permettent d'apprécier certains problèmes et questions liés au contexte local (Groupe de discussion, 2013). Cet enjeu a été maintes fois soulevé par les organisations locales qui ont déposé des mémoires aux audiences publiques du BAPE. En fait, la

gouvernance territoriale est absente de ce modèle, privant l'industrie du gaz de schiste d'un arrimage plus serré avec le milieu local.

Affirmation du rôle de l'entreprise avec les Ententes sur les répercussions et avantages (ERA)

La complexité et la faiblesse du cadre législatif régissant l'industrie du gaz de schiste entravent également les pratiques des promoteurs, surtout ceux qui ont recours à de bonnes pratiques (Groupe de discussion, 2013). « Les industriels veulent deux choses : une certitude quant aux exigences auxquelles ils doivent se soumettre lorsqu'ils développent un projet minier; une application équitable de ces règles à l'ensemble de l'industrie » (Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 11).

Dans le cas du secteur minier, l'absence des communautés locales dans la gouvernance ainsi que l'encadrement discret du régime minier par le gouvernement a contribué à l'affirmation du rôle de l'entreprise dans la gouvernance territoriale. Au cours des dernières années, plusieurs entreprises minières ont ainsi instauré de nouvelles ententes négociées avec la communauté d'accueil qui sont en quelque sorte de nouveaux modes de gouvernance (Campbell et Laforce, 2010, p. 78; Laforce *et al.*, 2012b, p. 10). Ces ententes sur les répercussions et avantages (ERA)²¹ visent à réduire les impacts des activités minières sur les collectivités en offrant notamment à ces dernières des bénéfices, principalement financiers. Par le fait même, les ERA viennent également instaurer de nouveaux mécanismes de concertation et de coordination, sous la forme de comités par exemple, pour favoriser le dialogue entre les promoteurs et les communautés (Laforce *et al.*, 2012b, p. 38; Knotsch *et al.*, 2010, p. 60; Thériault, 2010, p. 243-244). Laforce et Campbell (2012, p. 253), faisant référence aux travaux de Caine et Krogman (2010, p. 81), comparent ces ententes à une « licence sociale » de l'entreprise pour s'implanter sur le territoire.

Dans un contexte d'exploitation des gaz de schiste selon le modèle du statu quo, il est fort probable que les entreprises mettraient en place des ententes similaires pour atténuer les impacts et favoriser l'acceptabilité sociale. D'autant plus que « le gouvernement du Québec encourage fortement la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages dans le secteur minier, tel qu'il ressort de la Stratégie minérale de la province publiée au mois de juin 2009 » (Thériault, 2010, p. 243-244). Cette chercheuse recense d'ailleurs quelques-unes des ententes conclues au Québec entre les exploitations minières et les communautés autochtones, dont l'entente au sujet de la mine Raglan intervenue entre Falconbridge et les communautés inuites de Salluit et de Kangiqsujuak au Nunavik ou encore l'entente entre Consolidated Thompson Iron Mines et les Innus de Uashat mak Mani-Utenam, dans le cadre du projet de mine de fer du lac Bloom.

²¹ Ces ententes sont connues sous l'appellation d' « Impacts and Benefits Agreements » (IBA) en anglais (Laforce *et al.*, 2012b, p. 10).

Or, si ces ententes viennent pallier une lacune importante dans la gouvernance territoriale du secteur minier au Québec, elles font également l'objet de plusieurs critiques. Nous en avons identifié quelques-unes dans la littérature sur le sujet.

Toujours ancrées dans les valeurs du *free mining* et réalisées en marge des organismes gouvernementaux, ces ententes ne remédient pas « aux lacunes fondamentales du régime minier » et engendrent des incohérences avec le cadre réglementaire en place (Thériault, 2010, p. 217; Campbell et Laforce, 2010, p. 81; Laforce *et al.*, 2012a). L'entreprise pilote les mécanismes de consultation et de négociation pour définir les conditions de l'entente, installant ainsi une « asymétrie des rapports de force » et des problèmes d'équité entre collectivités et entreprises (Laforce *et al.*, 2012a; Thériault, 2010, p. 243-244). « Le pouvoir de décider reste entre les mains de l'autorité qui organise la consultation, soit le promoteur. Les *parties prenantes* ne sont pas reconnues comme des autorités investies d'un pouvoir d'approbation. Elles constituent plutôt des *audiences de légitimation* du projet » (Institut du Nouveau Monde, 2013). L'iniquité se reflète également dans la transparence de l'information, un enjeu important pour la négociation de ces ententes (Laforce et Campbell, 2012, p. 256; Thériault, 2010, p. 243-244). En outre, il s'agit de modes de gouvernance qui demeurent fragiles dans l'éventualité de crises particulières (Campbell et Laforce, 2010, p. 81). D'ailleurs, au-delà de ces ententes, des conflits persistent entre les communautés locales et les entreprises minières (Thériault, 2010, p. 220). Finalement, mentionnons que malgré la mise en place de ces ententes, la consultation des communautés est jugée insuffisante et arrive trop tard dans la démarche du projet (Thériault, 2010, p. 243-244).

Les mécanismes de participation

Le 6 février 2013, 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). Ce mécanisme de participation améliore grandement le modèle statu quo puisque qu'il permettra de débattre de la pertinence du développement du gaz de schiste au Québec en s'appuyant sur les études et travaux réalisés dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique. Il est possible que cette consultation entraîne des modifications dans le modèle de gouvernance qui prévaut actuellement pour les gaz de schiste. Pour le moment, toutefois, des lacunes persistent.

En effet, dans le scénario du statu quo, les mécanismes d'information, de participation du public et de concertation à l'échelle locale sont limités à une consultation menée par le promoteur. Il s'agit somme toute d'un pas en avant par rapport à la situation initiale, celle d'avant 2011, où ces mécanismes n'étaient pas obligatoires. Par contre, ce nouveau mécanisme de consultation ne permet pas d'influencer les conditions de mise en œuvre ni les composantes du projet et du développement minier, sans compter que

la démarche est pilotée par le promoteur. À cet égard, l'accès à une expertise scientifique neutre est crucial pour légitimer le processus (Groupe de discussion, 2013; Institut du Nouveau Monde, 2013, p. 12).

En outre, ce mécanisme de participation publique arrive trop tardivement dans la démarche (Groupe de discussion, 2013; 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 une planification cohérente du développement de la filière du gaz de schiste sur le territoire. Il s'agit également d'une critique formulée par les autochtones, qui estiment que les consultations et accommodements ont été bafoués lors de l'obtention des claims, lors des travaux d'exploration et dans la mise en œuvre des projets de développement minier sur leurs terres (Thériault, 2010). Les Québécois exigent, d'une part, un débat public plus approfondi sur le gaz de schiste et, d'autre part, un processus de planification afin de délimiter des zones plus appropriées pour accueillir cette nouvelle industrie (Groupe de discussion, 2013).

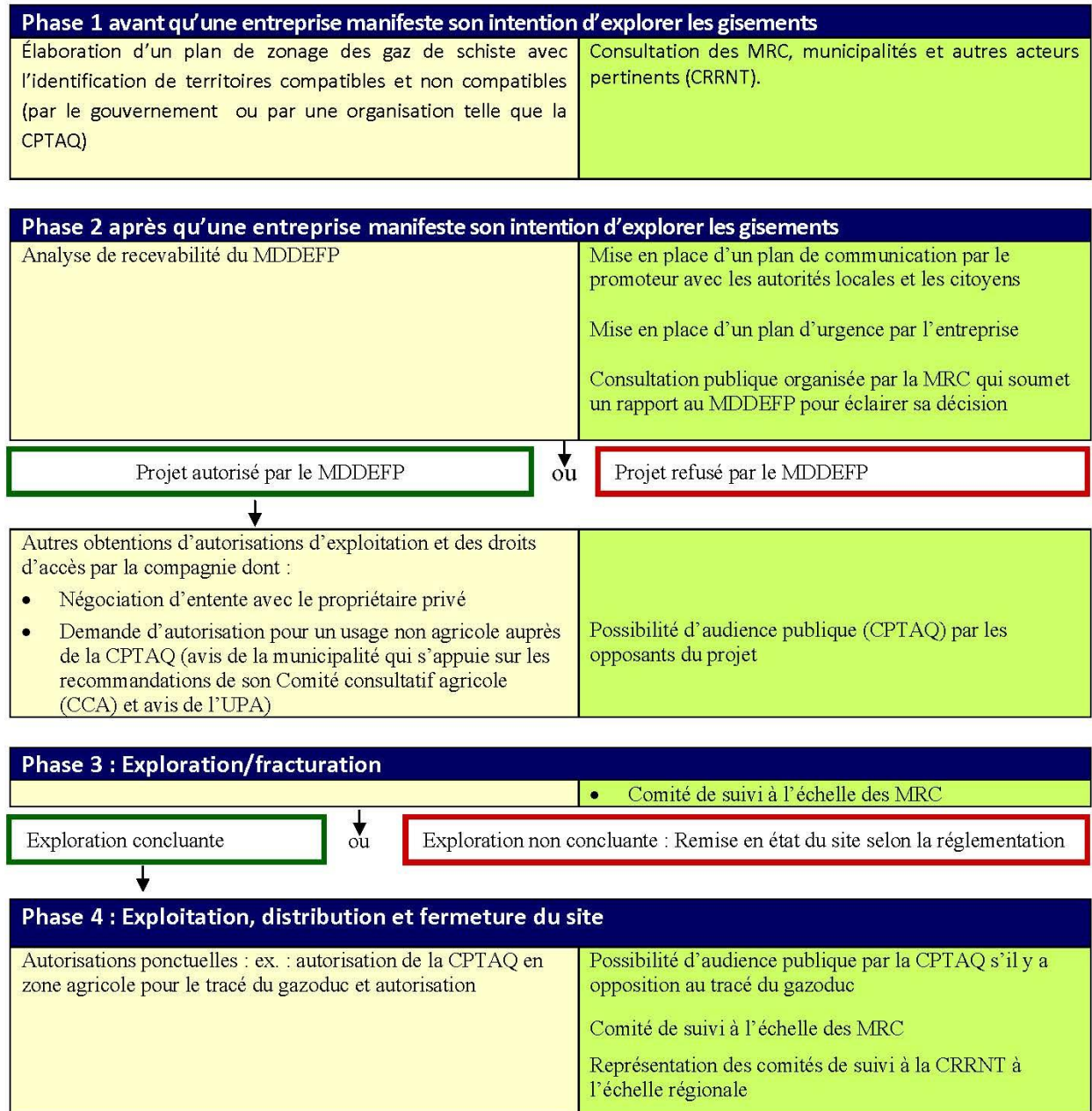
La transparence et la neutralité dans la diffusion de l'information est également une composante importante pour assurer la crédibilité des mécanismes de consultation. Or, le scénario du statu quo ne répond pas à cette condition (Groupe de discussion, 2013; CRCDE 2012f, p. 43). L'information sur l'industrie 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).

3.2 Scénario 2 avec plan de zonage établi à l'échelle de la province

Comparativement au scénario du statu quo, ce scénario implique une étape supplémentaire en amont qui consiste à établir un plan de zonage délimitant les zones où l'exploitation du gaz de schiste est autorisée et, à l'inverse, les zones où ces activités sont interdites. Entre les deux, des zones où les activités liées au gaz de schiste sont autorisées sous certaines conditions peuvent s'ajouter. La réalisation du plan de zonage incombe au gouvernement, par l'entremise de ses ministères (MRN, MDDEFP, MAMROT), ou encore à un organisme indépendant comme la CPTAQ. Les territoires compatibles avec l'exploitation du gaz de schiste sont ainsi identifiés par le gouvernement (ou une organisation centrale) en consultation avec les MRC et les municipalités. Il s'agit donc d'un modèle centralisé participatif réunissant deux acteurs principaux, le gouvernement et l'entreprise privée, mais avec une présence accrue des acteurs locaux (voir le tableau 5).

Tableau 5 : Scénario 2 avec plan de zonage établi à l'échelle de la province

- Mécanismes de gouvernance
 Mécanismes de concertation, consultation et participation
 Feu vert pour passer à l'autre étape
 Feu rouge : arrêt du processus



La présence de la Loi sur les mines sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme demeure pour les territoires compatibles. Les acteurs locaux doivent alors ajuster leur outil de planification à ce nouvel usage sur le territoire. 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 sur les activités liées au gaz de schiste est mis en place à l'échelle des MRC; un représentant de ces comités siège à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) à l'échelle régionale. Les principales étapes de ce scénario sont présentées dans le schéma de la page précédente.

3.2.1 Phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements de gaz de schiste

Élaboration d'un plan de zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste

L'identification par le gouvernement de zones compatibles ou non avec l'exploitation du gaz de schiste s'appuie sur des critères précis. L'étude sur les scénarios de développement identifie trois principaux critères « qui peuvent limiter l'emplacement des plateformes en surface et donc potentiellement l'accès à la ressource » (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b, p. 12). Le premier critère réfère aux contraintes sociales, puisque les contestations sociales sont importantes dans plusieurs régions : « de nombreux propriétaires terriens ont déjà signifié qu'ils refuseront le droit d'accès à leurs terres. Au moins une entreprise a indiqué qu'elle n'utiliserait pas les mécanismes légaux en place pour forcer l'accès à ces terres » (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b, p. 12). Les deuxième et troisième critères se rapportent aux contraintes naturelles (pentes escarpées, terrains marécageux, proximité de faille) et aux contraintes administratives, dont les contraintes de surface (voir tableau 6).

Tableau 6 : Exemples de contraintes « de surface » en vertu du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains du MRN (en vigueur).

Contraintes	Règlement du MRN
Habitations	100 m
Chemins publics	100 m
Chemins de fer	100 m
Réseau de transport d'électricité	100 m
Pipelines et gazoducs	100 m
Limites du permis d'exploitation	100 m
Lignes des hautes eaux	100 m
Aéroport	1 000 m
Aire d'alimentation en eau souterraine pour aqueduc municipal	Exclusion totale
Installation de captage d'eau souterraine	200 m
Réservoir souterrain appartenant à autrui	1 600 m

Source : Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b, p.32

L'étude sur les scénarios de développement relate qu'en Pennsylvanie, d'autres facteurs influencent la localisation géographique des puits : « proximité des infrastructures (gazoduc et stations de compression), caractéristiques topographiques et géologiques, zonage, réglementation et considérations politiques. Dans cette étude, la superficie totale en surface libre de contraintes est estimée à plus ou moins 50 % de la possibilité complète de gaz (Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, 2012b, p. 13).

Afin d'assurer une certaine cohérence sur le territoire, les MRC et municipalités sont consultées dans cette démarche, notamment à partir de rencontres de travail. Grâce aux outils de connaissance du territoire dont elles disposent (le schéma, le plan d'urbanisme et autres outils de planification et de développement, la réglementation), ces dernières peuvent mieux circonscrire les zones d'autorisation et d'interdiction ainsi que les zones assujetties à certaines conditions. À cette étape, les municipalités et MRC sont donc consultées, mais le pouvoir décisionnel revient au gouvernement ou à l'organisation responsable du mandat, qui n'est pas tenu de respecter les recommandations émises. Ajoutons que l'identification des zones compatibles peut également s'arrimer avec le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) réalisé par la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).

3.2.2 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 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 imposer 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 négocie une entente avec le propriétaire et, s'il y a lieu, demande l'autorisation à la CPTAQ d'utiliser le site pour un usage non agricole.

3.2.3 Phase 3 – exploration/fracturation

Comme pour les comités consultatifs agricoles, 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 type de comité gagne d'ailleurs en popularité au Québec et au Canada (Gagnon *et al.*, 2002, p. 8). 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 une liaison entre les différents acteurs. Il permet également de partager différentes préoccupations entourant l'industrie du gaz de schiste sur le territoire. Toutefois, « 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 (voir encadré suivant) (Gouvernement du Québec, 2011, p. 1679A à 1681A). Ces renseignements pourraient également être transmis au comité de suivi.

Encart 6 : Renseignement que le titulaire d'un certificat d'autorisation doit transmettre au ministre

1. les méthodes et les technologies de forage et de complétion des puits;
2. la gestion complète de l'eau, incluant les prélèvements d'eau et la réutilisation optimale de l'eau;
3. le volume des fluides, la composition détaillée et les caractéristiques des intrants utilisés aux fins de forage et de fracturation;
4. la connaissance et la surveillance des eaux de surface et souterraines dans un rayon d'un kilomètre du forage ou des travaux de fracturation, ce rayon s'appliquant à toute extension horizontale du forage;
5. la détermination des zones sensibles ou à risque de contamination;
6. la caractérisation, la quantité et la destination des matières solides et liquides résiduelles destinées à être valorisées, traitées ou éliminées;
7. le contrôle et le suivi des émissions et des contaminants dans l'atmosphère;
8. la connaissance des horizons géologiques traversés par le puits;
9. toute donnée technique relative à la conception, à la mise en place des puits autorisés et aux résultats des tests d'intégrité qui leur sont appliqués.

Gouvernement du Québec, 2011, p. 1679A à 1681A

À la fin du travail d'exploration des gisements de gaz de schiste, le promoteur passe à l'étape d'exploitation du gaz si les résultats sont concluants; dans le cas contraire, il met fin au projet et remet le site en état selon la réglementation existante.

3.2.4 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site

À cette phase, le comité de liaison mis en place à l'étape précédente poursuit son travail. Un ou des représentants de ce comité sont mandatés pour siéger à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Dans cette optique, les zones compatibles établies à l'échelle de la province sont intégrées dans le Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT). Ces mécanismes sont maintenus en place jusqu'à la fermeture des activités sur le territoire.

Comme pour le scénario du statu quo, certains mécanismes peuvent s'ajouter comme la demande d'autorisation à la CPTAQ pour faire passer le tracé du gazoduc en zone agricole.

3.2.5 Forces et faiblesses du scénario avec plan de zonage à l'échelle de la province

L'échelle territoriale et le cadre de mise en œuvre de la gouvernance

L'une des principales forces de ce modèle centralisé est la valorisation du rôle de l'État, en tant qu'acteur principal qui pilote la gouvernance du développement du gaz de schiste au Québec. Pour faire face aux défis évoqués dans le scénario du statu quo, ce rôle accru du gouvernement impose toutefois de modifier la Loi sur les mines afin de permettre à l'État d'assumer pleinement son rôle d'encadrement de l'industrie du gaz de schiste. Pour être efficace, ce scénario exige donc de corriger les lacunes entourant la gestion des ministères par la mise en place d'une réglementation spécifique à la filière gaz de schiste, le renforcement des outils réglementaires et de contrôle, et l'instauration de mécanismes et d'outils de coordination et de concertation entre les différents ministères afin de remédier à la vision sectorielle.

Le deuxième atout de ce scénario réside dans le fait qu'il 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. L'établissement d'un plan de zonage avant l'implantation des entreprises sur le territoire est cruciale pour éviter des incohérences sur le territoire (Groupe de discussion, 2013).

Le rôle des acteurs

L'implication des acteurs locaux dans ce scénario, notamment le milieu municipal, est plus importante que dans le modèle du statu quo. Toutefois, ce modèle reste fortement structuré autour de l'intervention de l'État, et le potentiel du milieu municipal pour encadrer le développement du gaz de schiste, tel que souligné dans l'étude S1-2 (CRGRNT, 2013a), reste sous-utilisé. Puisque ce modèle reste centralisé, il y a un danger important que l'identification des zones compatibles avec cette industrie tienne peu compte des valeurs territoriales, sociales et culturelles. Or, l'expertise du milieu municipal dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pourrait être davantage mise à profit tout comme les outils de planification et de développement dont il dispose (Groupe de discussion, 2013).

En outre, les plans de zonage qui sont élaborés à l'échelle gouvernementale peuvent rapidement devenir désuets, car le contexte sur le territoire peut changer rapidement. Ainsi, une zone identifiée de prime abord comme compatible avec l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste pourrait, dans le futur, devenir « incompatible » avec de nouveaux usages ou l'apparition de nouveaux enjeux par exemple. De plus, l'installation d'une entreprise gazière risque de poser de nouveaux problèmes qui n'avaient pas été envisagés au préalable. Ainsi donc, parce qu'il propose une gouvernance pilotée à l'échelle nationale, ce scénario apporte peu de souplesse pour s'adapter aux changements sur le territoire.

Les mécanismes de participation

Lorsqu'une entreprise manifeste son intention d'explorer un gisement 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. Ce modèle de consultation publique est fortement critiqué car il se limite à permettre l'expression de 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 (CRGRNT, 2013a). En fait, il s'agit davantage d'une assemblée d'information puisque le pouvoir décisionnel des participants et du milieu municipal est restreint. À cet égard, l'acceptabilité sociale de la démarche est compromise.

D'ailleurs, lors de la tenue du groupe de discussion, certains participants ont exprimé leur inconfort face à une consultation publique dont la responsabilité serait confiée au niveau municipal. Deux principales raisons sont invoquées : d'abord, le milieu municipal a peu de pouvoir pour faire changer les choses, et il ne possède pas non plus l'expertise scientifique pour répondre aux questions des citoyens. « Quand on demande à la MRC de mener un exercice semblable alors que les décisions sont fixées par un autre palier, explique un participant, 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 » (Groupe de discussion, 2013).

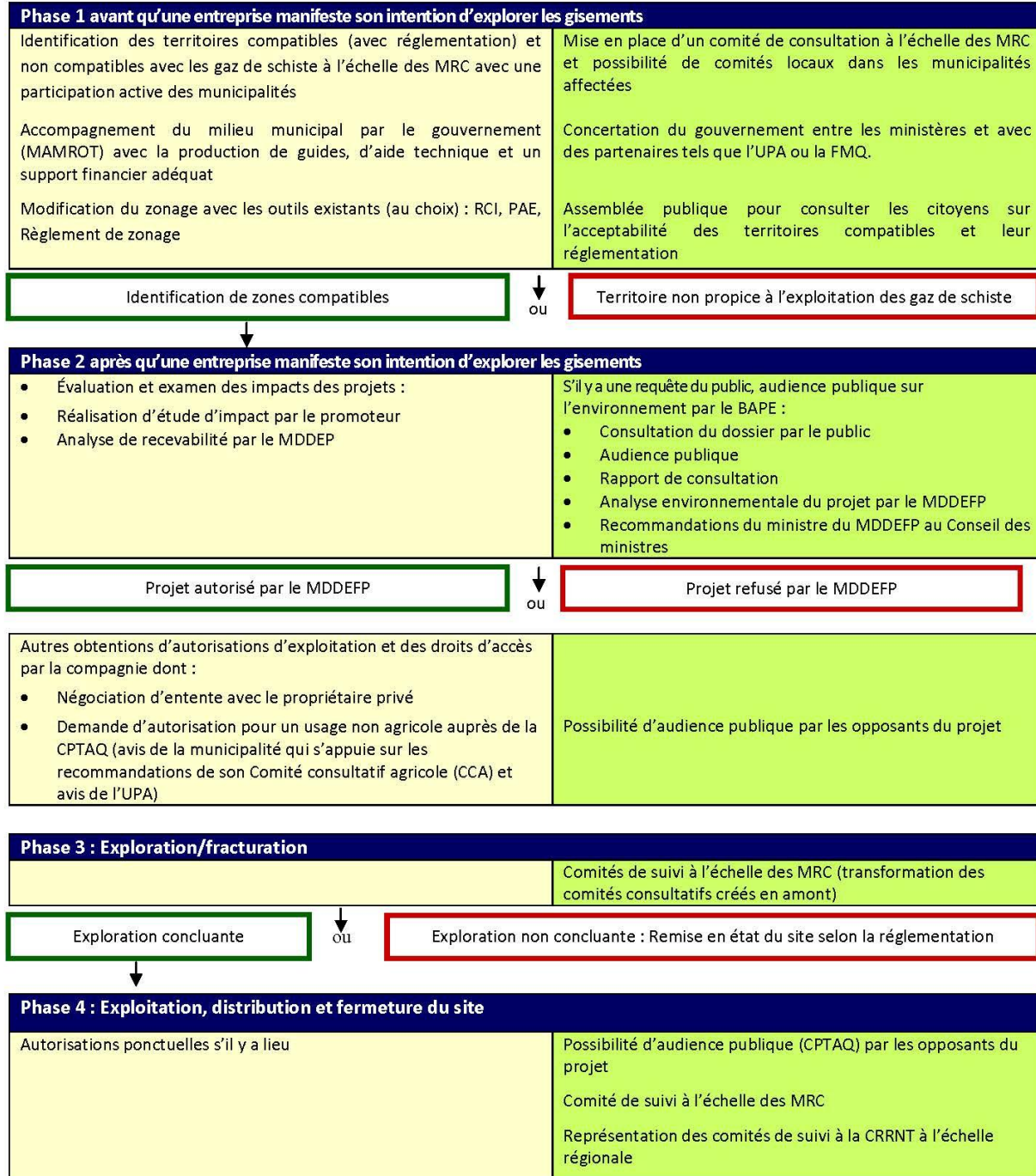
Finalement, mentionnons que la mise en place d'un comité multisectoriel de liaison est un atout de ce scénario. Mis en place par la MRC, ce comité est composé de représentants du gouvernement et du promoteur ainsi que d'acteurs d'horizons différents impliqués sur le territoire. Compte tenu que la gouvernance est principalement centralisée entre les mains du gouvernement, le rôle de ce comité 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. « C'est un facteur d'acceptabilité sociale », résume un participant à propos de la mise en place de ces comités (Groupe de discussion, 2013).

3.3 Scénario 3 en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale

Dans ce scénario, la gouvernance est décentralisée et un rôle majeur est confié aux MRC et municipalités dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste. La place importante accordée au palier local dans ce modèle implique qu'il faille 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 comporte 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, 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 tandis que 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 une procédure d'évaluation environnementale (l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement) avec possibilité d'une consultation publique (Gouvernement du Québec, 2013b). Par la suite, un comité de suivi des activités liées au gaz de schiste à l'échelle de la MRC est créé, et des représentants de ce comité sont nommés à la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) à l'échelle régionale. Les principales étapes de ce scénario sont résumées dans le tableau 7.

Tableau 7 : Scénario 3 en cohérence avec les plans de développement et la réglementation locale et régionale

Mécanismes de gouvernance
 Mécanismes de concertation, consultation et participation
 Feu vert pour passer à l'autre étape
 Feu rouge : arrêt du processus



3.3.1 Phase 1 – avant qu’une entreprise manifeste son intention d’explorer les gisements

Identification des territoires compatibles (avec réglementation) et non compatibles avec le développement du gaz de schiste à l’échelle des MRC

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 avec la collaboration d’autres acteurs pour assurer une cohérence avec l’ensemble des planifications territoriales sur le territoire. Dans cette optique, la commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) est impliquée afin que le Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) soit pris en compte. Dès cette étape, des mécanismes de consultation sont mis en place :

- ↳ Un comité consultatif est créé à l’échelle de la MRC pour conseiller le conseil dans 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;
- ↳ Des comités consultatifs locaux peuvent également être créés selon les besoins dans les municipalités touchées par le zonage.

À l’image du scénario précédent, les contraintes sociales, naturelles et administratives sont dans un premier temps mobilisées pour circonscrire les zones compatibles. D’autres critères liés aux outils de planification s’ajoutent :

- ↳ Exclusion de certains secteurs selon les particularités du milieu identifiées dans le schéma d’aménagement et de développement et qui ne sont pas compatibles avec l’exploitation du gaz de schiste, comme les secteurs à valeur paysagère, historique, écologique ou patrimoniale ou encore les secteurs à proximité de sites touristiques ou récréatifs.
- ↳ L’identification de zones compatibles avec l’utilisation des voies de circulation, la construction de voies d’accès et l’expansion prévue du réseau gazier.

Ces zones désignées comme compatibles sont accompagnées, s’il y a lieu, de réglementations. Une analyse des mémoires déposés par les instances municipales lors des audiences publiques permet d’identifier des règlements qui pourraient être adoptés par les MRC et municipalités :

- ↳ Mise en place d’un plan de mesures d’urgence (collaboration entre la municipalité et le promoteur);

- ↳ Règlements permettant de refuser ou de limiter l'utilisation des infrastructures municipales;
- ↳ Système de redevances pour l'utilisation des infrastructures municipales;
- ↳ Règlements sur la circulation de véhicules;
- ↳ Augmentation de la distance minimale entre un puits de forage et les habitations, notamment pour atténuer les problèmes de bruit et de luminosité la nuit. La distance minimale entre un puits de forage et les habitations, fixée à au moins cent mètres et à deux cents mètres d'une prise d'eau municipale, est un règlement qui a été jugé insatisfaisant dans plusieurs mémoires. Certains suggèrent une distance de 500 mètres minimum et d'autres évoquent une distance de 1 km;
- ↳ Règlement sur la densité de puits autorisés par km²;
- ↳ Mesures d'atténuation des impacts sur le paysage;
- ↳ Adoption d'une politique d'embauche locale et d'achat local;
- ↳ Réglementation concernant la remise en état du site, notamment pour les terres agricoles;
- ↳ Normes en matière de plantation et d'abattage d'arbres.

Accompagnement du milieu municipal par le gouvernement (MAMROT) avec la production de guides, la mise en place d'une aide technique et un support financier adéquat

Même si le local joue un rôle majeur dans ce scénario, il n'en demeure pas moins que le gouvernement, notamment à travers le MAMROT, conserve un rôle important et accompagne le milieu municipal dans l'exercice d'identification des territoires propices au développement du gaz de schiste. Il agit à titre de partenaire du milieu municipal à chacune des étapes. Ainsi, le gouvernement joue plusieurs rôles :

- ↳ Diffusion de l'information concernant les études sur les gaz de schiste réalisées lors de l'évaluation environnementale stratégique, notamment les risques et les conséquences environnementales véritables ainsi que les impacts économiques;
- ↳ Production de guides techniques et de guides d'aide à la prise de décision énonçant les orientations gouvernementales et proposant une démarche pour accompagner le milieu municipal dans l'identification de zones propices à l'exploitation du gaz de schiste (par exemple : le *Guide d'intégration des éoliennes au territoire – vers de*

nouveaux paysages (MAMR, 2007), qui suggère une démarche pour la détermination des paysages compatibles avec le développement éolien);

- ↳ Mise en place d'une aide technique accrue pour accompagner les instances municipales dans leur démarche;
- ↳ En raison des frais supplémentaires qu'elle occasionne aux MRC et aux municipalités, il est important que cette démarche bénéficie d'un soutien financier du gouvernement. Une partie des redevances perçues par le gouvernement pour l'industrie du gaz de schiste pourrait être décentralisée vers les milieux locaux.

Modification du zonage avec les outils existants

En vertu de la LAU, les MRC et municipalités disposent de plusieurs outils et réglementations pour adopter le nouveau zonage sur le territoire qui vise à accueillir éventuellement l'industrie du gaz de schiste. L'expérience des municipalités dans la filière éolienne a démontré que trois dispositifs permettaient aux MRC et municipalités d'intervenir dans le changement de zonage (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009) :

- ↳ Le règlement de contrôle intérimaire (RCI) dans le schéma qui permet de modifier le zonage à court terme, car la modification ou la révision du schéma est un processus plutôt long;
- ↳ Le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui permet à une municipalité de définir la nature et les caractéristiques souhaitées pour son développement dans certaines zones. Ce contenu est négocié entre le promoteur et le conseil municipal au moment où une compagnie gazifière décidera de s'y implanter. Le règlement de zonage devra alors être modifié;
- ↳ Le règlement de zonage qui vient fixer des normes qui s'appliquent uniformément par zones. Pour son adoption, le conseil doit tenir une assemblée publique pour consulter la population.

La modification du règlement de zonage pour intégrer les zones compatibles avec le développement du gaz de schiste oblige le conseil municipal à tenir une assemblée publique pour consulter la population et peut donner lieu à un référendum. La consultation publique est obligatoire pour le changement de zonage alors qu'elle ne l'est pas pour le PAE et le RCI. Par contre, la mise en œuvre du PAE et du RCI pourrait s'accompagner d'une obligation de consultation publique. 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.

Dans un tel scénario et compte tenu de la plus grande marge de manœuvre dont bénéficient les instances municipales avec la modification de la LAU, la MRC et la population 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. Advenant que le référendum décisionnel soit permis, les citoyens pourraient également rejeter la modification de zonage. Spécifions toutefois que dans le processus de changement de zonage dans les schémas d'aménagement et de développement, l'approbation du MAMROT est obligatoire actuellement.²²

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

C'est à cette étape que se manifeste un promoteur désireux d'exploiter le gaz de schiste. Même quand le territoire convoité a déjà été identifié comme compatible avec cette industrie, quelques étapes doivent encore être franchies avant que le travail d'exploration puisse être amorcé.

Les projets d'exploration des gisements de gaz de schiste doivent être soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts tel que prévu à l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement²³. Le modèle éolien comporte une étape similaire. Cette étape implique donc 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. Suite à l'analyse environnementale du projet par le MDDEFP et les recommandations au Conseil des ministres, le projet est autorisé ou refusé. Si le projet est autorisé, le promoteur peut par la suite obtenir les autres autorisations d'exploitation et de droit d'accès. L'encart 7, tiré du libellé de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, section IV.1), énumère les étapes de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

²² Mentionnons qu'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 (CRGRNT, 2013a).

²³ Afin de ne pas multiplier la démarche, l'évaluation et l'examen des impacts pourraient prendre en compte plusieurs projets à la fois plutôt qu'un seul projet.

Encart 7 : Les étapes de la procédure d'évaluation et d'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

Source : Gouvernement du Québec (2013b). *Chapitre Q-2; Loi sur la qualité de l'environnement*

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.

3.3.3 Phase 3 – exploration/fracturation

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, lors 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 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, le comité de suivi multisectoriel hérite de responsabilités plus importantes, qui consistent à assurer la surveillance du projet et, s'il y a lieu, à 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 : les résultats sont prometteurs et le promoteur passe à la phase d'exploitation, ou bien l'exploration n'a pas donné de résultats concluants et le promoteur met fin au projet. Le cas échéant, il doit remettre le site en état, conformément à la réglementation en vigueur.

3.3.4 Phase 4 – exploitation, distribution et fermeture du site

Cette phase, au cours de laquelle le gaz de schiste devra être traité dans une usine de traitement et distribué dans les réseaux de gazoducs existants, peut nécessiter l'obtention d'un certificat d'autorisation pour des équipements particuliers comme une autorisation de la CPTAQ pour faire passer le tracé de gazoduc en zone agricole

Le comité de suivi poursuit ses activités et 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 le site en état. D'autres réglementations municipales auront pu s'ajouter en amont lors de l'identification des zones compatibles.

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

L'échelle territoriale et le cadre de mise en œuvre de la gouvernance

Ce scénario décentralisé qui fait une large place aux acteurs locaux, principalement le milieu municipal, exige plusieurs changements dans le cadre réglementaire : la Loi sur les mines doit être repensée de sorte que le *free mining* soit écarté de ses principes fondateurs et l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme doit être remplacé par une réglementation visant à fournir un cadre au développement du gaz de schiste par les MRC. Il s'agit donc d'un scénario plus complexe à implanter.

Le rôle des acteurs

L'un des principaux atouts de ce troisième scénario est l'implication du milieu municipal qui, par son expertise dans la planification, l'aménagement du territoire et la conciliation des usages, contribue à mieux adapter le développement de l'industrie du gaz de schiste aux particularités et problématiques vécues sur le territoire. Les outils de réglementation et de planification (schéma d'aménagement et de développement, plan d'urbanisme, etc.) sont mobilisés afin de prendre en compte les particularités du milieu et les aspirations de la population tout en s'assurant d'une certaine harmonie avec les autres types de développement et entre les municipalités.

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 par le milieu municipal est certes une difficulté à ne pas négliger. Or, l'encadrement de cette industrie est un exercice complexe qui, même avec l'appui du gouvernement tel que proposé dans le scénario 3, représente un défi colossal. « Il n'est pas simple d'en faire une gestion intégrée » (Groupe de travail sur le milieu rural comme producteur d'énergie, 2011, p. 39). 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 réside également dans le fait que la pression décisionnelle est principalement portée par le milieu municipal (Groupe de discussion, 2013). Une décentralisation des mécanismes au niveau local pourrait faire en sorte que certains groupes d'opposants à cette filière bloquent son développement en utilisant différentes réglementations. D'ailleurs, la charge portée par les municipalités depuis le début de cet imbroglio sur les gaz de schiste, souligne-t-on, est immense et outrepassé leur mandat (Groupe de discussion, 2013). Mentionnons finalement qu'une décentralisation des mécanismes de gouvernance risque d'engendrer des situations très disparates d'une MRC à l'autre.

Les mécanismes de participation

La mobilisation des mécanismes de consultation publique existants pour permettre aux citoyens de s'exprimer sur les conditions de développement de la filière du gaz de schiste sur leur territoire constitue un apport important de ce scénario. Cette démarche contribue à lancer un réel débat à l'échelle locale sur les gaz de schiste et permet d'en refuser le développement sur le territoire ou, du moins, de le continger.

De plus, la phase de manifestation d'intérêt d'une entreprise à explorer les gisements est encadrée par une procédure d'examen et d'évaluation des impacts par le MDDEFP. Une audience publique réalisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est alors possible s'il y a requête du public. Il s'agit d'une différence importante 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 garantie de neutralité ainsi que des ressources, notamment de l'expertise, pour répondre aux différentes préoccupations et évaluer les impacts du projet. À cet égard, rappelons que le modèle de la Colombie-Britannique comporte l'application d'une procédure similaire auprès de la population voisine du projet. Selon l'étude sur la législation québécoise, il s'agit d'une proposition optimale.

Cet assujettissement permettrait une meilleure planification du développement et des infrastructures nécessaires, un arrimage avec les plans directeurs de l'eau élaborés par les organismes de bassin versant ainsi qu'avec le programme relatif à l'implantation des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire, et à la conception et à la préparation de plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (CRCDE, 2012f, p. 30).

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).

Par ailleurs, dans le Grand Nord québécois, les projets miniers sont soumis à une procédure d'examen et évaluation des impacts sur l'environnement et le milieu social en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois conclues avec les nations autochtones des régions nordiques (MDDEP, 2003). Or, la procédure d'évaluation des impacts est loin de tout régler et plusieurs conflits persistent (Thériault, 2010, p. 222-223). Mentionnons à ce sujet que l'implication du BAPE pour évaluer les projets de gaz de schiste a suscité peu d'intérêt au sein du groupe de discussion.

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, se heurte toutefois à deux limites importantes : pour assurer son efficacité, il exige un financement important et l'accès à une expertise neutre concernant les questions liées au gaz de schiste.

3.4 En conclusion : les trois scénarios sous la loupe de l'acceptabilité sociale

En guise de conclusion à cette partie, nous explorons l'acceptabilité sociale des scénarios présentés en nous appuyant sur la section 2.3 de la présente étude qui énonce quatre dimensions qui influencent l'acceptabilité sociale. Rappelons-les rapidement : 1) l'attitude et le cadre institutionnel de la filière du gaz de schiste; 2) les impacts, les retombées et le contrôle local des projets; 3) la légitimité et l'équité du processus décisionnel; et 4) les caractéristiques du milieu social.

Même si les modalités de mise en œuvre du scénario du statu quo sont plus simples que les autres, en réalité, ce modèle ne répond à aucune des dimensions de l'acceptabilité sociale. Mentionnons quelques arguments pour appuyer ce constat avant de discuter, par la suite, des deux autres scénarios.

D'abord, l'encadrement institutionnel de l'industrie du gaz de schiste a été rapidement jugé insatisfaisant par une panoplie d'acteurs d'horizons différents. Incertitude et méfiance alimentent alors l'opinion publique sur cette nouvelle filière. « Les particularités du processus politique qui ont encadré le développement de cette filière énergétique se sont avérées particulièrement favorables à l'émergence de mobilisations locales. Le développement du gaz de schiste a, en effet, très rapidement été perçu comme une menace forte pour une partie de la population et des élus locaux » (Bherer *et al.*, 2013, p. 9). Outre le cadre institutionnel qui a rapidement démontré ses faiblesses pour encadrer cette nouvelle filière, l'attitude et les pratiques des entreprises qui n'ont pas favorisé le dialogue et le transfert d'information sont également en cause et ont avivé la méfiance de la population. « Ce constat de faible niveau de divulgation d'informations tant sur des aspects généraux (identité, taille, aspects généraux des entreprises) que sur leurs engagements et pratiques en matière de RSE n'est pas de nature à créer les conditions gagnantes d'acceptabilité sociale et de respect des principes de développement durable au Québec » (GRIDD, 2013a, p. 33).

Les impacts négatifs appréhendés et vécus avec la mise en place des projets de gaz de schiste, notamment sur l'environnement, ont contribué à attiser le conflit. La proximité des milieux résidentiels ainsi que l'absence d'information sur les projets accentuent cette perception du risque. Par ailleurs, les retombées économiques pour les milieux locaux ont été estimées désuètes. L'exclusion des municipalités et des citoyens du processus décisionnel concernant ces projets, qui sont implantés par des promoteurs en

provenance de l'extérieur, est un autre facteur qui va à l'encontre de l'acceptabilité sociale.

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. La consultation publique, qui est actuellement menée par l'entreprise et qui est la formule proposée dans le scénario du statu quo, risque fort d'engendrer des résultats similaires. Il est clair en effet qu'elle ne répond pas aux principaux critères de participation : la consultation est inéquitable puisque les participants sont exclus du processus décisionnel, elle arrive trop tard dans la démarche, elle n'est pas neutre et place le promoteur en conflit d'intérêts.

Finalement, les caractéristiques du milieu influent également sur l'acceptabilité sociale de cette filière. La forte population dans les trois régions à l'étude ainsi que la méconnaissance des gaz de schiste au Québec sont également des facteurs défavorables à l'acceptabilité de cette industrie. Dans ce contexte, 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 la ruralité au Québec comme les Opérations dignité dans le Bas-Saint-Laurent au début des années 1970 (Bherer et al., 2013, p. 11).

Les scénarios deux et trois répondent davantage aux dimensions de l'acceptabilité sociale notamment parce qu'ils impliquent des mécanismes de participation, et ce au début du processus décisionnel lors de la phase de planification ainsi que pendant la période d'exploitation des gisements, avec la présence de comités pour assurer une communication entre les différents acteurs. Le scénario 2 vient renforcer le cadre institutionnel qui encadre le développement du gaz de schiste alors que le scénario 3 met davantage l'accent sur l'implication du milieu local. Tous deux contribuent donc à l'avancement du modèle de gouvernance vers une meilleure acceptabilité sociale. Toutefois, est-il possible d'asseoir la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste sur de nouvelles bases en effaçant le passé, le mécontentement et la méfiance de la population? L'industrie du gaz de schiste aura-t-elle meilleure presse avec les résultats des études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique? Cela reste à voir et dépasse largement le mandat de la présente étude. Toutefois, les recommandations formulées dans la prochaine partie contribuent à peaufiner un modèle qui tente de répondre aux différents défis de la gouvernance territoriale de l'industrie du gaz de schiste et se rapproche encore un peu plus d'une démarche d'acceptabilité sociale.

Chapitre IV : Recommandations pour éclairer la mise en œuvre de la gouvernance territoriale

Nous avons présenté trois scénarios avec des différences marquées en ce qui concerne le cadre de mise en œuvre de la gouvernance, la redistribution du pouvoir entre les différents acteurs pour encadrer le développement de l'industrie du gaz de schiste ainsi que les mécanismes de participation mobilisés dans la démarche. L'objectif de cet exercice était de susciter une réflexion sur la pertinence des modes de gouvernance afin d'en dégager certaines recommandations pour guider ce processus dans le futur. À ce titre, que retenons-nous à l'issue de l'analyse de la pertinence des trois scénarios?

D'abord, la poursuite du modèle de gouvernance existant (statu quo) comporte de nombreuses failles et serait difficilement envisageable dans le contexte actuel. Or, les deux autres scénarios proposés, soit un modèle centralisé qui donne un rôle prédominant au gouvernement et un modèle fortement décentralisé avec le milieu municipal comme joueur clé, proposent certaines avancées, mais comportent également plusieurs défis que nous avons identifiés précédemment.

L'analyse de ces scénarios permet toutefois de formuler certaines recommandations qui tracent les contours d'un quatrième scénario, à mi-chemin entre les scénarios 2 et 3, et qui recherche un certain équilibre entre décentralisation et centralisation en valorisant à la fois les rôles du gouvernement et du milieu municipal, tout en n'oubliant pas la société civile et les citoyens ainsi que l'entreprise gazière. Ces recommandations tentent de trouver réponse aux problèmes soulevés à l'issue de l'analyse des trois scénarios et de favoriser l'obtention de l'acceptabilité sociale, même si cette dernière ne peut être garantie. Les propos des participants au groupe de discussion ont permis de bonifier ces recommandations que voici.

4.1 La Loi sur le développement durable et son principe de subsidiarité pour encadrer la gouvernance territoriale et déterminer le rôle des principaux acteurs

Compte tenu des nombreuses incohérences révélées par l'analyse du scénario du statu quo entre la Loi sur les mines et d'autres lois comme celle sur l'aménagement et l'urbanisme, celle sur le caractère collectif des ressources en eau, ou encore les droits des peuples autochtones, il apparaît clairement que la Loi sur les mines, doit être révisée à la lumière d'autres lois québécoises afin d'assurer une cohérence de la législation dans son ensemble. L'adoption d'une loi consacrée aux hydrocarbures fait également l'objet d'une recommandation dans le scénario optimal de l'étude sur l'encadrement législatif (CRCDE, 2012f, p. 27). Cette option « offre l'avantage de permettre d'introduire des dispositifs juridiques adaptés aux activités de

développement du gaz de schiste et, en réponse aux différentes recommandations faites jusqu'à maintenant, d'engager des réformes importantes touchant ces activités, et cela sans avoir à modifier du même coup l'ensemble du droit minier » (CRCDE, 2012f, p. 28-29).

Parmi ces lois, celle sur le développement durable peut certes jouer un rôle de premier plan pour éclairer les fondements d'une éventuelle Loi sur les hydrocarbures. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle a été mentionnée à plusieurs reprises que ce soit dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE (2011), dans des études réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste, notamment celle qui présente le scénario optimal pour l'encadrement législatif en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (CRCDE, 2012f), et celle sur les mécanismes assurant l'adoption des meilleures pratiques par les entreprises (GRIDD, 2012b) et dans les analyses entourant le régime minier québécois.

La pertinence de la Loi sur le développement durable réside dans le fait qu'elle s'appuie sur 16 principes qui, adoptés en 2006, reflètent les valeurs des Québécois d'aujourd'hui (voir annexe 1 pour la liste et les définitions de ces principes). Dans le cadre de cette Loi, des outils et des guides d'aide à la décision et à la conception de projets sont également disponibles pour soutenir les décideurs dans le respect des responsabilités des ministères et des organismes. Il s'agit d'ailleurs d'une recommandation du rapport du Vérificateur général qui a examiné la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste. Il propose ainsi « d'intégrer les principes de la Loi sur le développement durable au projet de loi sur les hydrocarbures afin d'encadrer adéquatement l'industrie quant aux dimensions sociales, économiques et environnementales » (Vérificateur général du Québec, 2011, p. 3-4). Ainsi, nous recommandons que le principe de *free mining* sur lequel s'appuie actuellement la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste soit remplacé par les principes de la Loi sur le développement durable, qui correspondent davantage aux valeurs de la société actuelle.

Parmi les principes du développement durable inscrits dans la Loi, trois sont directement liés à la réflexion sur la pertinence des modes de gouvernance, soit la participation et l'engagement, l'accès au savoir – qui sont des dimensions transversales qui s'inscrivent dans les recommandations – et le principe de subsidiarité qui nous intéresse particulièrement.

Le principe de subsidiarité permet en effet d'éclairer le rôle des différents acteurs dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Rappelons que sa pertinence avait d'ailleurs été mentionnée dans le rapport d'enquête et d'audience publique du BAPE (2011, p. 237). Selon le principe de subsidiarité, « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés » (MDDEFP, 2013). Ce principe

implique de réfléchir à la question suivante : À quelle échelle l'intervention encadrant le développement du gaz de schiste se révélera-t-elle davantage pertinente et efficace? D'où l'importance de s'interroger sur le rôle, les compétences et le pouvoir d'agir des différents acteurs. À cet égard, il est possible de départager les rôles entre le gouvernement, le milieu municipal et l'entreprise tout en formulant des recommandations pour les différentes phases du processus.

4.2 Le gouvernement à l'avant-plan pour la mise en place d'un cadre d'intervention efficace

La gouvernance des activités liées au gaz de schiste exige que le gouvernement joue un rôle de premier plan avec la mise en place d'un cadre d'intervention efficace appuyé sur des lois et règlements. Ce changement implique un important processus de réflexion et une réforme complète des lois et pratiques.

Développement et mise en œuvre d'une Loi sur les hydrocarbures assortie d'une réglementation stricte qui s'appuie sur une base scientifique

L'État et ses ministères jouent plusieurs rôles dans l'encadrement de l'industrie du gaz de schiste. Le premier concerne le développement et la mise en œuvre de politiques, de lois, de règlements et de programmes visant à baliser les interventions pour encadrer le développement du gaz de schiste en alliant création de richesses et développement durable. À cet égard, comme nous le mentionnons précédemment, l'adoption d'une Loi sur les hydrocarbures est nécessaire.²⁴

Dans cette éventuelle Loi, l'encadrement de l'industrie du gaz de schiste par une réglementation adéquate devrait s'appuyer sur une connaissance de pointe. À partir de l'Évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, il sera possible de mesurer plus précisément 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 différents aspects, tels que les enjeux touchant l'eau, l'air, les gaz à effet de serre, les risques naturels et technologiques, les questions sociales, les retombées économiques, etc. Ces études permettront de jeter un éclairage nouveau sur la pertinence de développer cette industrie en sol québécois.

Si le gouvernement va de l'avant, nous recommandons l'adoption d'une réglementation stricte qui s'appuie sur les études scientifiques et les meilleures pratiques. Cette réglementation s'appliquerait au niveau provincial pour tous les territoires. Les participants au groupe de discussion (2013) ont fourni plusieurs exemples de

²⁴ Actuellement, les gaz de schiste sont à l'avant-scène mais, ultérieurement, d'autres hydrocarbures pourraient s'ajouter, tels que les huiles de schiste, les hydrocarbures dans la lorraine ou les dolomites (Groupe de discussion, 2013).

réglementations possibles : la distance entre un puits et les résidences ou encore une prise d'eau, la mise en place de bassins fermés, un règlement qui oblige la mise en place de pipelines dans le fossé pour remplacer le transport par camion de l'eau, etc. « Tout devrait être réglementé, du coffrage jusqu'à la sorte du tuyau qu'il faut utiliser afin de mettre en place les meilleures pratiques de l'industrie afin d'assurer un cadre sécuritaire », estime un participant (Groupe de discussion, 2013).

Cette connaissance scientifique permettra certes d'éclairer les décisions du gouvernement, mais elle doit également être transmise aux différents acteurs et citoyens dans un souci de transparence, ce qui répond à l'un des principes énoncés dans la Loi sur le développement durable. Ainsi, nous sommes d'avis que la mise en place de la Loi et de ses règlements devrait faire l'objet d'un débat public pour réfléchir à la pertinence et aux conditions de développement de l'industrie du gaz de schiste. À cet égard, en février dernier, une consultation élargie sur l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste a été confiée au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (CÉES, 2013). Suite à l'évaluation environnementale stratégique, le moment semble bien choisi pour réfléchir à la pertinence et aux conditions de mise en œuvre du développement des hydrocarbures.

En outre, nous sommes d'avis que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, elle aussi en révision actuellement, devrait être modifiée de sorte que l'article 246 qui confère la préséance de la Loi sur les mines soit remplacé par un ou des articles visant à encadrer le rôle des municipalités et des MRC dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, en fonction des outils et règlements dont elles disposent.

4.3 L'identification par les instances municipales d'un zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste

Si le gouvernement a un rôle majeur à jouer dans l'encadrement du développement de l'industrie, en vertu du principe de subsidiarité, il en va de même pour l'échelle locale et particulièrement les acteurs du milieu municipal et ce, en fonction de leur domaine d'expertise. Pour nous éclairer, rappelons que le milieu municipal dispose de compétences en matière de planification et d'aménagement du territoire et possède des outils de planification, d'aménagement et de consultation afin d'assurer l'harmonisation des différents usages et le développement optimal du territoire. C'est à l'intérieur de ce mandat que la MRC peut intervenir dans la gouvernance des activités liées au gaz de schiste en établissant un plan de zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste.

À priori, ce plan de zonage devrait d'abord être établi à partir de la réglementation prévue dans l'éventuelle Loi sur les hydrocarbures, ce qui permet déjà d'écarter un pan du territoire qui ne répond pas aux exigences (les zones humides et les secteurs

résidentiels, par exemple). Ensuite, parce qu'elles ont une connaissance fine du territoire et des outils de planification comme les schémas d'aménagement et de développement, les MRC peuvent ajouter certaines réglementations en lien avec le zonage. Les participants du groupe de discussion (2013) ont suggéré par exemple des règlements sur la circulation des véhicules, des mesures d'atténuation des impacts sur le paysage, l'abattage d'arbres ou la réglementation sur les eaux pour protéger la montée des tortues. Il pourrait s'agir également d'imposer des conditions afin que le prélèvement de l'eau se fasse à l'automne ou au printemps à la fonte des neiges. Pour un participant, la prise en compte des effets cumulatifs est également importante et pourrait faire l'objet d'une réglementation pour éviter la multiplication des projets à l'étape d'exploration sur le territoire puisque cela implique davantage d'impacts (visuels, circulations...). Puisque la localisation du puits est assez flexible (dans un rayon de 2 km des formations rocheuses), il devrait également être possible de circonscrire avec plus de précision l'emplacement des projets (Groupe de discussion, 2013). À cet effet, la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme pourrait énoncer clairement les critères et la réglementation à adopter par le milieu municipal.

Adoption de réglementations interrégionales et modification du zonage

Pour une meilleure cohésion entre les différents territoires de MRC, l'option envisagée lors du groupe de discussion (2013) est d'adopter des réglementations à l'échelle régionale. Il s'agit d'une recommandation pertinente. Puisque la formation rocheuse ne s'arrête pas aux limites du territoire, on évoque davantage la pertinence de la région géographique plutôt que la région administrative. Le modèle de gouvernance des bassins versants s'appuie d'ailleurs sur ce principe de région géographique. À l'image de ce modèle, on pourrait parler de « bassins miniers ». De façon spontanée, les MRC de différentes régions administratives (Bécancour, Nicolet-Yamaska, Lotbinière, Pierre-de-Saurel, l'Érable et Vallée-du-Richelieu) s'étaient d'ailleurs regroupées au cours du mois de novembre 2009 sous la forme d'un comité pour réfléchir sur la question des gaz de schiste en sachant que leur territoire était convoité par l'industrie gazière (Labrecque, 2010; Groupe de discussion, 2013). Dans la région du Centre-du-Québec, on évoque également le succès du projet régional d'abattage d'arbres qui a permis aux MRC d'adopter une réglementation similaire (Groupe de discussion, 2013). « Voilà une formule qui serait sans doute adoptée de façon naturelle par les MRC dans un contexte de nécessité d'adopter une réglementation sur ces questions » estime un participant (Groupe de discussion, 2013).

En cas d'adoption de réglementations régionales (ou interrégionales), la Loi prévoit des consultations publiques. Une fois la réglementation régionale adoptée, la MRC doit procéder à une modification du zonage. Comme nous l'avons évoqué dans le dernier scénario, trois options s'offrent à elles pour modifier le zonage : le règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour modifier le zonage à court terme; le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui définit la nature et les caractéristiques

souhaitées pour le développement dans certaines zones; et le règlement de zonage qui vient fixer des normes qui s'appliquent uniformément par zones. Contrairement aux deux autres, cette dernière option exige une consultation publique à l'échelle des MRC. Toutefois, en ce qui a trait au gaz de schiste, nous estimons que peu importe l'option choisie pour modifier le zonage, celle-ci devrait obligatoirement être accompagnée d'une consultation publique afin d'intégrer les préoccupations des populations.

4.4 Le rôle des entreprises gazières

Suite à la réforme de l'État et à l'adoption d'un zonage par les MRC, un nouvel acteur, et non le moindre, apporte sa contribution à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste. Il s'agit en fait des sociétés gazières, souvent des multinationales, sans qui le développement de cette filière ne serait pas possible. Toujours en ce qui a trait au principe de subsidiarité, le rôle de ces entreprises est d'explorer et d'exploiter les gisements gaziers en vue de générer un profit. Plusieurs de ces entreprises sont d'ailleurs cotées en bourse. Les entreprises qui ont témoigné de l'intérêt pour l'exploitation du gaz de schiste au Québec ont généralement leur siège social ailleurs, notamment dans une autre province canadienne. Elles s'appuient généralement, du moins selon le libellé de leur mission, sur des valeurs socialement et écologiquement responsables. Il s'agit, en fait, du rôle qu'on attend d'elles dans ce nouveau modèle de gouvernance. Elles doivent en effet s'assurer de mettre en place de bonnes pratiques conformes aux diverses réglementations et qui s'inscrivent dans un développement intégré à la communauté. Elles ont aussi un rôle à jouer dans le transfert de connaissances entourant le projet et sont appelées à collaborer avec la municipalité pour la mise en place d'un plan d'urgence et la création du comité de suivi. Or, dans la pratique, la grande majorité des entreprises qui mènent des activités au Québec ne diffusent pas d'information sur leur responsabilité sociale et leurs pratiques de développement (GRIDD, 2012a). Autres constats tirés de cette même étude réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, seules 30 % des entreprises ont mis en place des principes de précaution²⁵ (GRIDD, 2012a). Ces constats viennent confirmer la nécessité de mettre en place une réglementation stricte afin d'attirer des entreprises aptes à jouer pleinement leur rôle dans le modèle de gouvernance. À cet égard, le Groupe de recherche interdisciplinaire en développement durable (GRIDD, 2012a) confirme le bien-fondé de la mise en place d'un cadre de référence en matière de responsabilité sociale d'entreprise qui s'appuie sur des critères spécifiques.

²⁵ Il s'agit d'un principe de la Loi sur le développement durable qui définit le terme de précaution ainsi : « lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement » Source : Chapitre II, article 6, MDDEFP, disponible sur le site Internet du ministère à l'adresse suivante : <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf>

4.5 Gestion et contrôle de la réglementation

Le rôle du gouvernement ne s'arrête pas à la première phase avec la mise en place d'un cadre législatif et la planification du développement. En fait, le gouvernement continue d'assurer un leadership dans la gestion responsable des hydrocarbures et reste étroitement impliqué dans l'encadrement des activités liées au gaz de schiste lorsqu'une entreprise manifeste son intention d'explorer et d'exploiter les gisements. Il assume ainsi le contrôle de l'application des lois et des règlements par une surveillance étroite de l'utilisation de la ressource en veillant à la protection de l'environnement et de la qualité de vie. L'étude L2-1 suggère que « le cadre législatif pourrait aussi offrir des garanties en matière de suivi des activités par les ministères et les communautés concernés » (CRCDE, 2012f, p. 51).

Pour y arriver, il est crucial d'assurer la cohérence et la coordination entre les différents organismes gouvernementaux impliqués dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste pour optimiser l'efficacité du gouvernement. La coordination implique de mettre en place des mécanismes et des outils pour échanger l'information de façon rigoureuse. Cette coordination pourrait également être facilitée par la mise en place d'un guichet unique, à l'image du modèle développé en Colombie-Britannique. Rappelons, en effet, que plusieurs ministères ont délégué certains de leurs pouvoirs à l'*Oil and Gas Commission*. Ce modèle est tout à fait pertinent pour éclairer la réflexion et les pratiques dans le contexte québécois, d'autant plus qu'il rejoint plusieurs préoccupations exprimées jusqu'à maintenant, dont l'intérêt de combiner l'expertise du gouvernement avec celle du milieu municipal. À première vue, il s'agit donc d'un modèle qui pourrait inspirer la démarche québécoise.

Le modèle de la Colombie-Britannique comporte également un processus d'évaluation des impacts environnementaux pour chaque projet de développement du gaz de schiste, une démarche qui s'avère également pertinente pour le modèle québécois car actuellement, les projets qui relèvent du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains ne sont pas soumis à cette procédure. Ainsi, nous recommandons que les projets liés au gaz de schiste soient soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu du chapitre Q-2 de la Loi sur la qualité de l'environnement. À cet égard, l'entreprise aurait également l'obligation de réaliser une étude environnementale pour chacun des lieux de forage. Il s'agit d'une pratique adoptée actuellement par les compagnies sérieuses pour connaître avec exactitude la composition du sol et de l'eau (Groupe de discussion, 2013).

S'il y a requête du public, des audiences publiques pourraient être tenues par le BAPE. Même si les participants du groupe de discussion (2013) ont montré certaines réserves en ce qui a trait à l'implication du BAPE dans le processus d'autorisation des projets, cette étape demeure très pertinente car elle permet aux citoyens, municipalités, groupes et organismes d'obtenir de l'information sur le projet et d'émettre leurs

opinions et suggestions afin d'éclairer la décision de l'autoriser ou non, et sous quelles conditions.

Le BAPE est également un organisme indépendant et neutre qui fait appel à des experts pour répondre aux interrogations que suscite le projet. Comme en témoigne l'étude sur la participation du public (CRGRNT, 2013b), il s'agit certes d'un critère important pour assurer une certaine légitimité au processus et, du même coup, répondre à l'une des exigences de l'acceptabilité sociale.

Mise en place d'un comité de suivi

Sous la responsabilité de la MRC, nous recommandons la mise en place d'un comité de suivi gaz de schiste en tant qu'élément important dans le processus de gouvernance. Ce comité, qualifié de multisectoriel, est composé de divers acteurs qui, par leurs connaissances et expertises dans un domaine, contribuent à assurer le suivi des activités et le partage d'information (par exemple, les organismes de bassins versants pour la gestion de l'eau et l'UPA pour l'agriculture).

Les scénarios 2 et 3 proposaient la mise en place de ce type de comité avec quelques variantes au niveau de son 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, nous sommes d'avis que la disponibilité de l'information entourant les activités liées au gaz de schiste est essentielle pour que les représentants qui siègent sur le comité puissent assumer pleinement leur mandat.

La commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire : un rôle de concertation et de planification à l'échelle régionale

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. Un volet gaz de schiste s'ajouterait au Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) qui serait arrimé avec les orientations identifiées dans les

schémas d'aménagement et de développement pour cette industrie. La CRRNT viendrait donc jouer un rôle de concertation des acteurs à l'échelle régionale.

Mise en place d'un organisme paragouvernemental

Ouvrons ici une parenthèse pour souligner l'intérêt suscité au sein du groupe de discussion par la proposition d'un participant de mettre en place un organisme paragouvernemental neutre, scientifique et apolitique pour gérer le processus à partir du moment où une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements sur un territoire compatible avec l'exploitation du gaz de schiste. Ce dernier estime qu'il s'agit en effet d'une avenue prometteuse à explorer, à partir notamment d'autres expériences similaires tentées ailleurs. L'étude sur les mécanismes potentiels assurant l'adoption des meilleures pratiques par les entreprises abonde dans le même sens et propose la mise en place d'un organisme indépendant « basé sur la transparence et l'imputabilité » (GRIDD, 2012b, p. 50).

Pour les participants au groupe de discussion, l'intérêt de mettre en place un tel organisme est qu'il répond par son mandat à quatre principales lacunes identifiées dans la gestion des organismes publics dans le scénario du statu quo : 1) il fait office de guichet unique qui regroupe l'information sur l'industrie dans un souci de transparence et de diffusion; 2) il évalue et autorise les projets (études environnementales et consultation publique); 3) il surveille et contrôle les activités d'exploration et d'exploitation avec un mandat de gestion de la loi; et 4) il réunit des experts scientifiques spécialisés dont le rôle est de diffuser une information neutre, d'évaluer les projets et d'en assurer le contrôle réglementaire ainsi que de soutenir les différents comités de suivi dans le milieu. Pour les participants, la création d'un tel organisme est une option à laquelle il faut réfléchir. Et si, à l'issue de la réflexion, cette option est écartée, les solutions préconisées devront tout de même répondre aux quatre mandats identifiés. À cet égard, tel que mentionné auparavant, ce rôle revient à notre avis au gouvernement.

4.6 Financement, redevances et faisabilité

Nous terminerons finalement cette analyse en discutant de la faisabilité du mode de gouvernance, de son financement et de la question des redevances. Même si cette dernière composante fait l'objet d'autres études dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, nous estimons qu'il est important d'en glisser quelques mots, car il s'agit d'une question étroitement liée à la mise en place et à la gestion du modèle de gouvernance qui implique des ressources financières importantes.

Revenons aux trois scénarios présentés précédemment. Plus les changements en termes de gouvernance et de participation sont importants, plus les coûts et la durée augmentent. À cet égard, le scénario du statu quo est le moins onéreux à mettre en place. Mais au-delà du premier coup d'œil, ce scénario qui ne répond pas aux critères d'acceptabilité sociale pourrait engendrer d'importants conflits, avec comme résultat final de compromettre sérieusement sa rentabilité. L'expérience des dernières années en témoigne.

Les changements qu'impliquent les scénarios deux et trois exigent des ressources financières beaucoup plus importantes et requièrent de consacrer beaucoup plus de temps au processus de réflexion et de planification. Le même constat s'applique aux recommandations que nous venons de formuler pour mettre en place un scénario de gouvernance plus efficient et qui suppose une plus forte acceptabilité sociale. Ces ressources financières importantes sont nécessaires à partir de l'étape de planification en amont des projets jusqu'à la fermeture des puits et doivent alimenter le processus au niveau national, mais également à l'échelle locale afin d'accompagner les acteurs locaux. À cet égard, la question des redevances a fait l'objet de vives discussions par les participants du groupe de discussion. Même si cette préoccupation n'était pas à l'ordre du jour, les participants estiment qu'il s'agit d'une question importante pour assurer l'efficacité du modèle de gouvernance territoriale à mettre en place. Une redistribution des redevances au niveau local est d'ailleurs un constat repris 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). Nous résumons ici les principales idées qui ont été discutées lors du groupe de discussion (2013).

D'abord, une partie des redevances des entreprises gazières doit financer le travail du gouvernement pour encadrer l'industrie. Si l'option de la mise en place d'un organisme parapublic est retenue, ce dernier pourrait également être financé à partir des redevances.

Par ailleurs, nous recommandons qu'une partie des redevances soient redistribuée vers les municipalités qui sont des organisations imputables. Ces redevances serviraient en quelque sorte de compensation pour l'ensemble des inconvénients engendrés par l'industrie. « Il s'agit d'une richesse collective qui a un inconvénient local, explique un participant. Les gens de la localité devraient [en] bénéficier un peu plus que la collectivité générale ». Il s'agit d'une mesure qui pourrait contribuer à une meilleure acceptabilité sociale.

Ce modèle est similaire à celui adopté pour la filière éolienne où les redevances sont négociées par la MRC ou les municipalités (Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine *et al.*, 2008). Or, dans le modèle éolien, le pouvoir de négociation est différent d'un territoire à l'autre, ce qui crée des disparités. Certaines municipalités font difficilement le poids face aux pouvoirs des promoteurs. Dans le cas de la filière gaz de schiste, les redevances devraient faire l'objet d'un cadre

réglementaire à l'échelle provinciale pour harmoniser le processus et diminuer les inégalités.

Pour certains, les municipalités sont suffisamment responsables pour décider de l'utilisation qu'elles feront des sommes reçues, alors que d'autres croient qu'il faut établir des balises afin d'identifier les usages aux fins desquelles les redevances peuvent être utilisées par les municipalités. On cite l'exemple des redevances sur les carrières et sablières qui sont utilisées à une fin précise. Elles sont également vérifiées par le vérificateur à la fin de l'année.

Le propriétaire foncier du terrain où le puits est installé reçoit un dédommagement de la compagnie. Or, les voisins qui ont à subir également les nuisances de cette industrie ne sont pas dédommagés. Pour un participant, il s'agit d'une lacune à laquelle les redevances pourraient remédier. Le financement perçu par les municipalités devrait permettre de réduire cette injustice, par exemple avec un congé de taxes municipales. Cette proposition de « répartition équitable des avantages entre les propriétaires qui reçoivent les redevances et les personnes affectées à qui aucune compensation n'est versée » est d'ailleurs considérée par Jobert (2006 cité dans Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009, p. 37) comme un facteur de succès.

La création d'un fonds des entreprises a été mentionnée par certains participants. Ce fonds pourrait financer les comités de suivi. Il pourrait également être utilisé non seulement pour protéger les paysages, mais également pour les améliorer, notamment dans des secteurs où il y a absence de végétation.

Les mécanismes de perception des redevances ont également fait l'objet de discussions. Pour certains, il faudrait éviter que les entreprises payent directement les municipalités pour que celles-ci ne soient pas accusées d'être à la solde de l'industrie. Toutefois, le transfert de redevances au gouvernement qui en retourne par la suite une partie aux municipalités soulève également des défis de gestion. « Il ne faudrait pas que ça coûte plus cher à gérer qu'il va rester d'argent » allègue un participant (Groupe de discussion, 2013). L'exemple de la gestion des déchets est mentionné pour illustrer les coûts effarants liés à la gestion de sommes d'argent.

L'exemple de ce qui se fait dans l'Ouest canadien est mentionné pour témoigner d'une bonne pratique. Les municipalités ont un pouvoir de taxation sur les infrastructures en place. À la tête de chaque puits, un compteur est installé et une facture est envoyée mensuellement aux compagnies selon la quantité de gaz extraite du site. La compagnie paye un pourcentage sur cette quantité. De plus, les municipalités ont un pouvoir de taxation sur les gazoducs. Cette pratique contribue à assurer une équité sur les redevances perçues sur le territoire.

Conclusion

En guise de conclusion, nous regroupons dans le tableau synthèse de la page suivante les principales recommandations susceptibles de guider la mise en place d'un scénario de gouvernance adapté au contexte de l'industrie du gaz de schiste.

Il s'agit de recommandations, rappelons-le, qui découlent des conclusions de l'analyse croisée des forces et faiblesses des scénarios présentés précédemment, des études sur les gaz de schiste – principalement celles produites jusqu'à maintenant dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique – ainsi que des propos recueillis lors d'un groupe de discussion qui a porté notamment sur le scénario de gouvernance « idéal » pour encadrer le développement du gaz de schiste. Or, ces recommandations ne sont pas figées. D'autres variantes où les différents acteurs cohabitent sont 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 de gouvernance à privilégier.

Suite à la mise en œuvre de l'ensemble de ces recommandations, l'acceptabilité sociale sera-t-elle pour autant au rendez-vous? Ce que l'on peut conclure pour le moment, c'est que les recommandations permettent de satisfaire aux principaux critères d'obtention de l'acceptabilité sociale. Elles permettent notamment de redonner de la crédibilité au cadre législatif ainsi qu'à la filière du gaz de schiste. Les impacts des projets sont mieux connus et maîtrisés en présence d'une réglementation sévère. Avec la redistribution des redevances vers les milieux locaux, les retombées économiques locales sont plus importantes. Le contrôle local de l'industrie par les instances municipales est renforcé. 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.

Cependant, même si l'ensemble des facteurs d'acceptabilité sociale sont réunis, cela ne garantit pas que les projets d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste seront acceptés pour autant. Rappelons que l'acceptabilité sociale est avant tout le résultat d'un processus qui favorise le débat et le consensus ralliant différents acteurs. Ce consensus peut cautionner le développement du gaz de schiste sous certaines conditions, mais il peut également le désapprouver. De là toute la pertinence de mettre en place un débat de fond sur la question. À ce titre, l'étape qui précède l'arrivée des entreprises s'avère cruciale car elle impose une réflexion, une planification et une consultation publique.

La gouvernance territoriale peut être vue comme une solution pour accroître, notamment, l'acceptabilité sociale. Mais n'oublions pas que la construction de ce modèle territorial est une opération complexe et que, dans la réalité, cette gouvernance fait face à des défis auxquels il faut porter une attention particulière (CRGRNT, 2013a). Cela suppose « des changements structurels et un ensemble d'innovations qui vont

manifestement très au-delà du bricolage pragmatique et des *arrangements de terrain* dans lesquels on la cantonne généralement » (Theys, 2003, p. 25)

Tableau 8 : Synthèse des principales recommandations pour guider la mise en place d'un scénario de gouvernance adapté au contexte de l'industrie du gaz de schiste

Recommandations	Acteur principal
Phase 1 – avant qu'une entreprise manifeste son intention d'explorer les gisements	
Instituer un processus de réflexion et de débat public sur la pertinence de développer cette nouvelle industrie et sur ses conditions de développement.	État québécois
Rendre disponible l'ensemble de l'information entourant la filière du gaz de schiste.	État québécois
Adopter une Loi sur les hydrocarbures qui remplace le principe de <i>free mining</i> qui prévaut actuellement dans l'encadrement des gaz de schiste par les principes adoptés dans la Loi sur le développement durable.	État québécois
Réformer la Loi sur les mines à l'aide d'une réglementation stricte qui s'appuie sur une base scientifique et les meilleures pratiques.	État québécois
Réviser la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de sorte que l'article 246 qui confère la préséance de la Loi sur les mines soit remplacé par un article qui encadre le rôle des instances municipales dans la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste, en fonction des outils et règlements dont elles disposent.	État québécois
Adopter des réglementations intermunicipales par « bassins miniers » avec consultation régionale.	MRC
Établir un plan de zonage compatible avec l'industrie du gaz de schiste en s'appuyant sur la réglementation prévue par la Loi et la réglementation intermunicipale.	MRC
Modifier le règlement de zonage avec consultation publique.	MRC

Phase 2 – après qu’une entreprise a manifesté son intention d’explorer les gisements	
Soumettre les projets d’exploration du gaz de schiste à une procédure d’évaluation et d’examen des impacts sur l’environnement en vertu de la Loi sur la qualité de l’environnement. Possibilité d’audiences publiques par le BAPE.	État québécois
Phase 3 – Exploration/fracturation et Phase 4 – Exploitation, distribution et fermeture du site	
Assurer le contrôle de l’application des lois et des règlements par une surveillance étroite de l’utilisation de la ressource en veillant à la protection de l’environnement et de la qualité de vie.	État québécois
Organiser la coordination entre les différents organismes gouvernementaux impliqués dans la gouvernance de l’industrie du gaz de schiste	État québécois
Mettre en place un comité de suivi pour assurer une communication entre les différents acteurs.	Acteurs variés
Assurer une redistribution des redevances au niveau local à titre de mesures de compensation pour les nuisances engendrées par l’industrie.	État québécois

Bibliographie

Arnaud, André-Jean et Vincent Simoulin (2011). « Gouvernance territoriale », Dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les presses de Sciences-Po, p. 265-271.

Assemblée nationale (2013). *Projet de loi no 43 – Loi sur les mines*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 79 p.

Assemblée nationale du Québec. « Règlement ». *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, [En ligne]. Adresse URL; <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/reglement.html> (Consulté le 27 février 2013).

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*, N° 1, p. 36-66.

Baril, Jean (2012). « Gaz de schiste et certificat d'autorisation », *GaïaPresse*. 26 mars 2012, [En ligne]. Adresse URL; <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, no. 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, no. 36, p. 49-58.

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.

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]. Adresse URL; <http://www.chaire-mcd.ca>.

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.

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, BAPE, 323 p.

Caine, Ken J. and Naomi Krogman (2010). "Powerful or Just Plain Power-Full? A Power Analysis of Impact and Benefit Agreements in Canada's North", *Organization and Environment*, 23(1), p. 76-98.

Campbell, Bonnie et Myriam Laforce (2010). La réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier; les expériences canadienne et africaine mises en perspective, *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, no. 3, p. 69-84.

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

Chiasson, Guy (2013). « Introduction », Dans Guy Chiasson et Édith Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques ?*, Presses de l'Université du Québec, p. 1-21.

Chiasson, Guy, Caroline Andrew et Édith Leclerc (2008). « Territorialiser la gouvernance du développement. Réflexions à partir de deux territoires forestiers », Dans Jean-François Simard, Guy Chiasson, Thibault Martin et Nathalie Proulx (dir.), *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, no. 3, automne 2008, Numéro spécial; la gouvernance territoriale; à l'épreuve des faits, p. 489-506.

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.

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

Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste (2012b). *L'industrie du gaz de schiste dans les Basses-Terres du Saint-Laurent; scénarios de développement*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude P-1; Estimation du potentiel gazier du Québec, analyse des évolutions possibles des prix du gaz naturel et élaboration des scénarios de développement plausibles, Dépôt au BCÉS, 35 p.

Commission de protection du territoire agricole du Québec. *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles; Formulaire pour la présentation d'une demande*, [En ligne]. Adresse URL; <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/forms/demande-2013.pdf> (Consulté le 4 avril 2013).

Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et al. (2008). *Énergie éolienne et acceptabilité sociale; Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 154 p.

CRCDE (2012a). *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1); Sommaire*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L1-1; Analyse comparative des législations encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste en vigueur dans d'autres provinces et États, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 35 p.

CRCDE (2012b). *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1); Alberta*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L1-1; Analyse comparative des législations encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste en vigueur dans d'autres provinces et États, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 45 p.

CRCDE (2012c). *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1); Colombie Britannique*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L1-1; Analyse comparative des législations encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste en vigueur dans d'autres provinces et États, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 50 p.

CRCDE (2012d). *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1); Pennsylvanie*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L1-1; Analyse comparative des législations encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste en vigueur dans d'autres provinces et États, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 29 p.

CRCDE (2012e). *Analyse comparative des législations concernant l'industrie du gaz de schiste (L1-1); New-York*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude L1-1; Analyse comparative des législations encadrant les activités d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste en vigueur dans d'autres provinces et États, Dépôt au BCÉS, Université Laval, 29 p.

CRCDE (2012f). *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.

CRCDE (2013). *Élaboration de propositions d'encadrement législatif et de gouvernance en matière d'exploration et d'exploitation du gaz de schiste (L3-1)*, Document de consultation, Université Laval, 38 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 - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013b). *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.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013c). *Les modifications dans les usages du territoire*. Étude S3-5 réalisée dans le cadre de

l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 94 pages.

CRGRNT - Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et des territoires (2013d). *Description et documentation des impacts sociaux que pourraient avoir les infrastructures gazières sur les collectivités locales en lien avec l'exploitation et le transport du gaz de schiste*. Étude S3-6 réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 74 pages.

Divay, Gérard et Serge Belley (2012). « La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale; À propos de l'objet de la gouvernance locale », *Revue gouvernance*, vol. 9, no. 1, automne 2012, p. 1-21.

Duran, Patrice (2011). « Territorialisation ». Dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les presses de Sciences-Po, p. 475-482.

Ecojustice (2009). *Pour que le Québec ait meilleure mine. Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec*, 34 p. [En ligne]. Consulté le 24 août 2013.

URL : <http://www.ecojustice.ca/publications/reports/Quebec-meilleure-mine/attachment>

Faure, A. (2007). « Politiques publiques et gouvernements urbains; le temps venu de la démocratie différentielle? », *Télescope*, no. 3, 19 p.

Faure, Alain et Pierre Muller (2007). « Introduction générale – Objet classique, équations nouvelles », Dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelle; les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 380 p.

Gagnon, Christiane et al. (2002). *Les comités de suivi au Québec; un nouveau lieu de gestion environnementale*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 158 p.

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.

Gauthier, Mario et Louis Simard (2011). Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec; genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, Vol. 17, no 1, p. 39-67.

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.

Geoffrion, P. (2009). « Le groupe de discussion », Dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale; de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 333-356.

Gouvernement du Québec (2013a). *Chapitre A-19.1: Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, [En ligne]. Adresse URL: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html.

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

Gouvernement du Québec (2011). « Règlement sur la transmission de renseignements liés à l'exécution de certains travaux de forage et de fracturation de puits gaziers ou pétroliers », *Gazette officielle du Québec*, 6 mai 2011, 143^e année, no. 18A, p. 1679A-1681A, [En ligne]. Adresse URL; <http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/projet-reglement/reg-transmission-forage-puits.pdf>.

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.

Groupe de travail sur le milieu rural comme producteur d'énergie (2011). *L'énergie renouvelable; source naturelle de succès pour le développement rural*, Rapport réalisé dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité 2007-2014, Dépôt au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, MAMROT, 63 p.

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.

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.

Knotsch, Cathleen et *al.* (2010). « Les “Ententes sur les répercussions et les avantages” et le bien-être des communautés; des occasions ratées ? », *Recherches amérindiennes au Québec*, XL(3), p. 59-68.

Labrecque, Mélanie (2010). « Comité d'élus sur les gaz de schiste », *Le Peuple Lotbinière*, 22 septembre 2012, [En ligne]. Adresse URL; <http://www.lepeuplelotbiniere.ca/2010/09/22/comite-delus-sur-les-gaz-de-schiste>.

Laforce, Myriam et Bonnie Campbell (2012). « Conclusion », Dans Laforce, Myriam, Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin, *Pouvoir et régulation dans le secteur minier. Leçons à partir de l'expérience canadienne*, Presses de l'Université du Québec, p. 254-264.

Laforce, Myriam, Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin (2012a). *Pouvoir et régulation dans le secteur minier. Leçons à partir de l'expérience canadienne*, Presses de l'Université du Québec, 277 p.

Laforce, Myriam, Ugo Lapointe et Véronique Lebus (2012b). « Régulation du secteur minier au Québec et au Canada. Une redéfinition des rapports asymétriques est-elle possible ? », Dans Laforce, Myriam, Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin, *Pouvoir et régulation dans le secteur minier. Leçons à partir de l'expérience canadienne*, Presses de l'Université du Québec, p. 9-50.

Laplante, Robert (2012). « Exploitation durable des ressources naturelles; notes de réflexion », *Revue Vie Économique*, vol. 4, no. 2, 8 p. [En ligne]. Adresse URL; <http://www.eve.coop/?a=171>.

Lapointe, Ugo (2010). L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada, *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, no. 3, p. 9-25.

Le Galès, Patrick (2006). « Gouvernance », Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2^e édition revue et corrigée, Les presses Sciences Po., p. 244-252.

Leloup, Fabienne, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur (2005). « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, vol. 7, no. 4, p. 321-332.

Lévesque, Benoît, Gilles Bourque et Yves Vaillancourt (1999). « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 12, no. 2, p. 1-10.

Lévy, Jacques et Michel Lussault (dir.) (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1034 p.

MAMR (2007). *Guide d'intégration des éoliennes au territoire; Vers de nouveaux paysages*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Gouvernement du Québec, 38 p.

MDDEFP (2013). *Un projet de société pour le Québec; Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 (prolongée jusqu'au 31 décembre 2014)*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Gouvernement du Québec, 73 p.

MDDEFP (2012). *Tableau synthèse des autorisations, permis et avis à obtenir tout au long d'un projet type d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures de schiste; Précisions apportées au document « Projet type » du CIRAIG*, Rapport réalisé dans le cadre de l'étude M-2; Description d'un projet type de gaz de schiste selon les phases d'exploration, de développement, d'exploitation et de fermeture et de suivi, Dépôt au BCÉS, 5 p.

MDDEP (2011). *Communiqué de presse; Évaluation environnementale stratégique – Adoption des mesures transitoires*, [En ligne]. Adresse URL; <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=1855> (Consulté le 24 mars 2013).

MDDEP (2003). *Évaluation environnementale des projets en milieu nordique*, Bibliothèque nationale du Québec, Gouvernement du Québec, 16 p.

MDDEP. *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^{er} avril 2013).

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. 141-166.

Pasquier, Romain et Julien Weisbein (2007). « La "gouvernance territoriale"; une perspective pragmatique », Dans R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Droit et Société, Maison des Sciences de l'Homme, p. 211-225.

Pasquier, Romain, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.) (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Droit et Société, Maison des Sciences de l'Homme, 240 p.

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.

Racicot, Alexandre (2012). *Gouvernance territoriale et gaz de shale; enjeux et perspectives pour le Québec – Version préliminaire*, Rapport préliminaire rédigé dans le cadre de l'étude S1-1; Analyse du régime québécois de gouvernance minier et de ses conséquences et comparaison avec les régimes miniers et des hydrocarbures dans le monde, Dépôt au BCÉS, MDDEP, 66 p.

Raymond, Richard (2009). « La "société civile", ce "nouvel" acteur de l'aménagement des territoires », *L'information géographique*, vol. 72, no. 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, Geyser, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.

Robitaille, Martin et Guy Chiasson (2005). « La gouvernance régionale en Outaouais. Modèle de décentralisation régionale; le cas de l'Outaouais », Dans Marc-Urbain Proulx, Isabel Brochu, Patrice LeBlanc, Martin Robitaille, Guy Chiasson, Denis Geoffroy, Éric Gauthier et Ali Doubi, *Les*

territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale, Rapport déposé au ministère des Affaires municipales et des Régions, p. 142-151.

Simard, Jean-François et Guy Chiasson (2008). « Introduction - La gouvernance territoriale; un nouveau regard sur le développement », Dans Jean-François Simard, Guy Chiasson, Thibault Martin et Nathalie Proulx (dir.), *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, no. 3, automne 2008, numéro spécial; la gouvernance territoriale; à l'épreuve des faits, p. 455-470.

Simoulin, Vincent (2007). « La gouvernance territoriale; Dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », Dans Vincent Simoulin, Romain Pasquier et de Julien Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Éditeur; L.G.D.J, Collection; Droit et société.

Thériault, Sophie (2010). « Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones », *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, vol. 6, no. 2, p. 219-245.

Theys, Jacques (2002). La gouvernance, entre innovation et impuissance. *Développement durable et territoires*. dossier 2. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1523

Torre, André et Christine Lefranc (2006). « Les conflits dans les zones rurales et périurbaines. Premières analyses de la presse quotidienne régionale », *Espaces et société*, 2006/2-3, no. 124-125, p. 93-110.

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

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.

Annexe 1 : Les principes de la Loi sur le développement durable

(Chapitre II, article 6)

Source; MDDEP, disponible sur le site Internet du ministère à l'adresse suivante;
<http://www.mddefp.gouv.qc.ca/developpement/principes.pdf>

- a) « santé et qualité de vie »; les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;
- b) « équité et solidarité sociales »; les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
- c) « protection de l'environnement »; pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- d) « efficacité économique »; l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;
- e) « participation et engagement »; la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;
- f) « accès au savoir »; les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;
- g) « subsidiarité »; les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;
- h) h « partenariat et coopération intergouvernementale »; les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;
- i) « prévention »; en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;
- j) « précaution »; lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

- k) « protection du patrimoine culturel »; le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;
- l) « préservation de la biodiversité »: la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;
- m) « respect de la capacité de support des écosystèmes »; les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;
- n) « production et consommation responsables »; des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;
- o) « pollueur payeur »; les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;
- p) « internalisation des coûts »; la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.