



HAL
open science

Construction du secteur des hydrocarbures au Québec : entre inertie politique et adaptations instrumentales

Sébastien Chailleux

► **To cite this version:**

Sébastien Chailleux. Construction du secteur des hydrocarbures au Québec : entre inertie politique et adaptations instrumentales. *Vertigo: Revue de cinéma*, 2017, 17 (2), 10.4000/vertigo.18590 . hal-01985833

HAL Id: hal-01985833

<https://hal.science/hal-01985833v1>

Submitted on 23 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Construction du secteur des hydrocarbures au Québec : entre inertie politique et adaptations instrumentales

A paraître dans Vertigo, 2017

Sébastien CHAILLEUX
Chercheur associé au Centre Emile Durkheim
Allée Ausone, 33607 Pessac
0668799287
s.chailleux@gmail.com

Résumé : En analysant les mutations du secteur d'action publique sur les hydrocarbures au Québec, l'article vise à mettre en évidence différentes dimensions du changement. Les transformations et l'inertie institutionnelle sont analysées afin de montrer comment le secteur des hydrocarbures reste marqué par l'incrémentalisme. Toutefois, les ajustements en termes d'instruments et d'acteurs illustrent des dynamiques nouvelles qui ouvrent l'action publique à des enjeux nouveaux. Le changement n'est pas tant insufflé par un choc exogène que par les limites endogènes au secteur et la volonté de les dépasser pour maintenir le système en place.

Mots-clés : gaz de schiste, évaluation environnementale stratégique, changement, action publique, fracturation hydraulique, hydrocarbures

Construction of the hydrocarbon subsystem in Quebec: between political inertia and instrumental changes

Abstract: Analyzing mutations in the policy subsystem of hydrocarbons in Quebec, the paper aims to show the different dimensions of policy change. Transformation and inertia are studied to highlight how the hydrocarbons subsystem is shaped by incrementalism. However, instruments and actors adjustments show new dynamics that open policy-making to new stakes. Policy change is not brought only by exogenous events but also by endogenous limits of the subsystem and the will to overcome them to maintain the system in place.

Keywords: shale gas, strategic environmental assessment, policy change, policy-making, hydraulic fracturing, hydrocarbons

Introduction

L'analyse de cas proposée ici s'intéresse à l'émergence d'un secteur d'activité, celui des hydrocarbures au Québec (Canada), afin de montrer la lutte pour l'inscrire plutôt du côté du Ministère de l'Environnement ou plutôt du côté du Ministère des Ressources naturelles (dans la continuité du secteur minier). C'est un secteur de l'action publique nouvellement actif¹ et favorable aux projets de développement des hydrocarbures mais qui se trouve bloqué par des mobilisations sociales. L'article distingue trois phases entre 2006 et 2016 : deux périodes de relative stabilité et une période de déstabilisation marquée par la controverse sur le gaz de schiste (2010-2014). Entre 2006 et 2011, on est dans une période routinière avec un leadership favorable aux projets exploratoires sur le modèle minier. Entre 2011 et 2014, c'est une période d'incertitude. Enfin depuis 2015, on observe un maintien des orientations de l'action publique vers l'exploitation tout en notant un changement en termes d'instruments et d'acteurs et d'une adaptation des modes de régulation. Il s'agit alors de questionner ces transformations selon leur niveau (acteurs, instruments, cadres et orientations pour reprendre la typologie de Hassenteufel,

¹ Si le secteur extractif (mines et hydrocarbures) est ancien au Québec, le développement des hydrocarbures est récent puisque c'est seulement à partir de 2006 que débutent de nouveaux projets exploratoires. Dans ce sens, il est difficile de parler d'homéostasie (Howlett, 2009) du secteur puisqu'il est émergent, mais on observe plutôt une tentative de transfert de référentiel entre le secteur minier et le secteur hydrocarbures gérés par les mêmes fonctionnaires.

2008) dans l'action publique sur les hydrocarbures et de montrer la négociation permanente entre les acteurs dominants qui exercent le leadership sur le secteur et les acteurs périphériques qui essaient d'influencer ces différents niveaux.

Les controverses sur les hydrocarbures sont encore sous-documentées en science politique. Les travaux en sciences sociales issus de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste ne donnent pas la mesure des effets de cette controverse sur un temps plus long. Alors que l'étude de l'opinion montre une méfiance des Québécois face à l'information gouvernementale (Montpetit et Lachapelle, 2013), on voit également comment la mobilisation sociale s'est formée autour des localités concernées par les permis d'exploration mais aussi au-delà (Bherer et al., 2013 ; Chailleux, 2015). L'analyse des mémoires déposés auprès du BAPE aide à saisir le fond des revendications et met en avant les différentes échelles de la contestation (Fortin, Fournis, 2013). Aucune étude n'a encore analysé cette controverse sur un temps plus long afin de montrer les ramifications avec d'autres décisions publiques sur les hydrocarbures et l'énergie et ainsi de déterminer les modifications de l'action publique suite à cette controverse. La présente analyse poursuit dans ce sens les réflexions sur le modèle d'économie politique poursuivi par le Québec en matière d'énergie (Fournis, Fortin, 2014), de ressources naturelles (Hessing, Howlett, 1997 ; Brownsey, 2007 ; Fournis, Fortin, 2015) et d'utilisation des territoires (Rodon, Lévesque, Blais, 2013 ; Duhaime et al., 2013). L'article souscrit à l'analyse d'un modèle canadien et québécois extractiviste (Fournis, Fortin, 2015 ; Abraham, Murray, 2015) mais centre l'étude sur le niveau méso des arrangements politiques qui se construisent autour des hydrocarbures au Québec entre 2006 et 2016 en s'attardant particulièrement sur la controverse relative au gaz de schiste qui constitue un épisode central.

Il importe d'analyser les transformations du secteur extractif (mines+hydrocarbures) dans ses multiples dimensions (instruments, acteurs, cadres et orientations)² afin de faire ressortir les changements d'orientations des adaptations instrumentales qui aident à la continuité des agencements politiques en place autour des ressources (Fournis et Fortin, 2015). Comme le souligne Howlett (2009, p.254), la vision de l'action publique comme un « équilibre ponctué » ne doit pas amener à considérer la dépendance au sentier comme la norme mais bien plutôt à montrer le processus séquentiel qui fige les politiques publiques tout autant qu'il en détermine les points de crise. En suivant Nahrath (2010, p.2), il s'agit d'analyser « un moment des luttes politiques globales et plus particulièrement comme un moment spécifique de l'évolution historique des relations (et des tensions) entre modes de *régulation* et modes de *légitimation* de l'État dans les sociétés démocratiques occidentales. » En analysant le changement au niveau des acteurs et des instruments de l'action publique sectorielle des hydrocarbures, cet article montre que les transformations s'enracinent dans une crise endogène liée à la sédimentation de pratiques et de normes institutionnelles qui apparaissent, lors d'un épisode de controverse, en déphasage avec les attentes sociales et politiques. La politique publique relative aux hydrocarbures illustre une mise en cohérence d'un secteur d'activité avec les représentations que la société québécoise a d'elle-même.

Si l'objectif de cet article est avant tout empirique, il souhaite également apporter un éclairage plus constructiviste sur la gestion du secteur extractif. Le cas québécois est traditionnellement abordé à travers la notion de régime des ressources (Hessing, Howlett, 1997 ; Fournis, Fortin, 2015). Les régimes des ressources sont « entendus comme des ensembles stables d'institutions sectorielles régulant les grands paramètres (rapports entre État et acteurs sociaux, idées et règles) de la fabrication des politiques publiques encadrant les activités d'exploitation d'une ressource naturelle particulière. » (Fournis et Fortin, 2015) Cette approche adopte une perspective pluraliste de l'action publique nord-américaine qui serait façonnée autant par des acteurs privés que par l'État et ses institutions. Pourtant le Québec est un terrain intéressant pour utiliser la notion de référentiel (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2005), qui donne plus de poids à l'État dans la

² La typologie de Hassenteufel (2008) est plus précise que celle de Hall (1993) mais moins compliquée que celle proposée par Howlett (2009) par exemple.

gestion du secteur d'action publique, puisque la structure étatique y demeure forte en comparaison de ses voisins anglophones. Surtout, un référentiel est défini comme un cadre normatif et cognitif reflétant les contraintes structurelles ó très bien saisies à travers les régimes de ressources - et le résultat du travail de sens effectué par les acteurs ó moins bien appréhendé par l'approche des régimes - (Muller, 2005, p.158). Ainsi, le référentiel s'avère être un outil plus adéquat pour une analyse « constructiviste modérée » du secteur des hydrocarbures au Québec dans le sens où il permet de questionner les luttes de sens, l'imposition de nouvelles pratiques et la transformation des structures existantes. Il s'agit alors de montrer le travail de compromis entre les acteurs dans un secteur émergent.

Cet article vise ainsi à analyser comment les institutions en charge du dossier des hydrocarbures ont été des instruments du changement politique. A travers une approche à la fois cognitive et discursive des travaux du BAPE (2011 ; 2014) et de l'ÉEES (2014), il montre l'influence du discours socio-environnemental (axé sur les risques pour l'environnement, la participation du public et la gestion intégrée des territoires) sur la vision politique de la filière des hydrocarbures portée par le ministère des Ressources naturelles. Le discours des différents rapports est analysé qualitativement en s'attachant à identifier les axes argumentatifs et quantitativement en catégorisant les types d'expertise mobilisée (via les références bibliographiques) et les types de publics auditionnés. Ce discours pouvant ensuite être tracé, ou non, jusque dans les déclarations politiques des députés et membres du gouvernement dans la presse (analyse exhaustive de 1200 articles tirés du *Devoir* et de *La Presse* entre 2008 et 2012 puis au fil de l'eau jusqu'en 2016) ou dans le journal des débats de l'Assemblée nationale (2008-2013). En complément, une analyse des conséquences de plusieurs textes de loi a été faite (*Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q. 2011, c. 13 amendée par la *Loi modifiant la Loi limitant les activités pétrolières et gazières et d'autres dispositions législatives*, L.Q., 2014, c. 6 ; *Loi modifiant la Loi sur les mines*, L.Q. 2013, c. 32 ; *Loi concernant la mise en òuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2016, c. 35, dont l'article 23 édicte la *Loi sur les hydrocarbures* qui n'est pas encore en vigueur ; *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, 2014) ainsi que des rapports sur les orientations énergétiques de 2011 et 2014. Une série de 17 entretiens a enfin été réalisée avec certains acteurs³ de la controverse.

L'article débute en présentant la dynamique d'autonomisation du secteur des hydrocarbures de celui des mines. Les acteurs dominants dans la période initiale sont présentés ainsi que les projets exploratoires de gaz de schiste. Ensuite, on entre de plain-pied dans la controverse et la remise en cause des politiques publiques encadrant ces activités. On voit alors en quoi des éléments de changement sont introduits à travers les actions du BAPE et de l'ÉEES. Enfin, je reviens sur les derniers rebondissements dans ce secteur tout en soulignant l'inertie en matière d'orientations énergétiques et de gouvernance.

Business-as-usual : « drill, baby, drill ! » (2006-2011)

³ Il s'agit d'acteurs industriels, associatifs, institutionnels et scientifiques. Les acteurs politiques provinciaux ont décliné les entretiens.

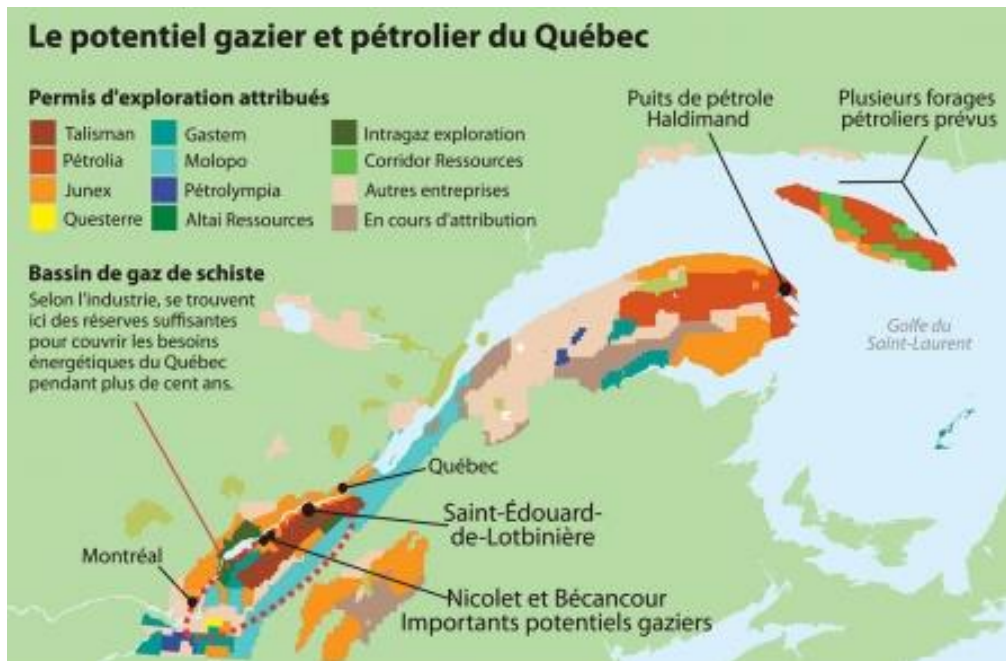


Figure 1 : carte des permis d'exploration au Québec en 2011 (source : mondialisation.ca, adaptée du BAPE, 2011, p.41)

L'industrie du gaz et du pétrole de schiste a connu un essor formidable aux États-Unis entre 2005 et 2014⁴. Au Québec, 121 permis d'exploration, répartis auprès de 26 compagnies, sont délivrés ou cédés entre 2006 et 2011 pour vérifier le potentiel gazier des basses terres du Saint-Laurent (BAPE, 2011). Un certain nombre de permis a aussi été délivré pour du pétrole de schiste sur l'île d'Anticosti, ainsi que pour du pétrole conventionnel en Gaspésie. Fortin et Fournis (2013) dénombrent plus de 400 permis d'hydrocarbures en 2013 sur l'ensemble de la province. Le cadre de gouvernance est conçu pour favoriser ce type d'activités et les instruments de contrôle sont peu contraignants. Le gouvernement Charest facilite l'accès au territoire pour les compagnies minières et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) est un allié de poids de ces compagnies. A partir de 2006, le secteur des hydrocarbures devient libéral⁵ avec le retrait de Hydro-Québec et il s'autonomise progressivement du secteur minier consacrant l'affirmation d'un secteur d'action publique propre avec des enjeux et des acteurs spécifiques.

L'émergence. Les permis de recherche d'hydrocarbures sont historiquement détenus par la SOQUIP (Société Québécoise d'Initiatives Pétrolières), fondée dans les années 1960, qui conclut à l'absence de ressources rentables sur le territoire québécois. En 1996, c'est la division pétrole et gaz de Hydro-Québec (compagnie d'État) qui se voit octroyer le monopole d'exploration des hydrocarbures. En 1999, des anciens employés de la SOQUIP (disparue en 1998) fonde la société d'exploration pétrolière et gazière Junex. André Caillé est alors président de Hydro-Québec. La société d'État devient l'actionnaire principal de Gaz Métropolitain qui distribue le gaz naturel et lance des travaux d'exploration sur l'île d'Anticosti en 2002 et 2007. Un après la fin du mandat de Caillé, Hydro-Québec se départit d'une part de son engagement dans Gaz Metro au profit de Junex, Pétrolia et Gastem et vend ses permis d'exploration sur Anticosti à Pétrolia et Corridor Ressources. La division meurt à petit feu et abandonne ses permis de gaz de schiste dans les basses terres du Saint-Laurent au profit de compagnies privées dont Junex, Gastem et Pétrolia. André Caillé se joint au conseil d'administration de Junex dont il devient un conseiller senior en 2008,

⁴ L'industrie a été marquée par la chute des prix du gaz en 2010 et ceux du pétrole en 2014 dont les effets se sont fait aussi sentir sur les projets au Québec.

⁵ Le gouvernement Charest, au pouvoir depuis 2003, favorise le retrait étatique et la libéralisation de nombreux autres secteurs d'action publique : compressions budgétaires dans la santé et l'éducation et sous-traitance dans la fonction publique (2003), privatisation du Parc du Mont-Orford (2006), augmentation des frais étudiants (2011).

l'année suivante il est nommé président de la nouvelle Association des Pétrolières et Gazières du Québec (APGQ). On voit donc ici clairement un processus de désengagement de l'État dans ce secteur économique : l'activité d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures est laissée aux compagnies privées, l'État conserve uniquement un droit de regard à travers la délivrance des permis et perçoit des redevances sur l'extraction des ressources. En 2008, une compagnie réussit à produire du gaz de schiste à Bécancour. Pour l'APGQ : « Le prix du gaz était très bon à cette époque-là sur le marché américain. Les compagnies avaient donc un intérêt, et puisqu'il y en avait un qui avait prouvé qu'on pouvait fracturer, tout le monde s'activait pour se financer et poursuivre encore plus l'exploration pour prouver le potentiel. »⁶ En effet, ce regain d'attention pour les hydrocarbures, particulièrement les « non conventionnels », est nourri par un fort prix des matières premières : le gaz atteint un pic historique en 2008 à 13\$/MBTU (*Million of British Thermal Unit*). Il y a un premier changement de référentiel sectoriel au début des années 2000 qui marque la fin du monopole étatique sur les hydrocarbures et l'ouverture au marché de ce secteur d'activités devenues lucratives notamment grâce au déploiement à grande échelle de la fracturation hydraulique et du forage horizontal. La filière hydrocarbures débute son autonomisation autour de professionnels, dont des ingénieurs-géologues, qui revendiquent le monopole de l'expertise et s'emploient à représenter l'industrie du gaz de schiste comme une opportunité participant au référentiel de croissance économique qu'ils attribuent à l'ensemble de la société québécoise.

Le soutien politique. Si on peut parler de l'émergence d'un secteur d'action publique à travers le processus d'autonomisation entrepris par ces professionnels, la dynamique de sectorialisation des hydrocarbures est également entretenue et même initiée par des acteurs politiques. Le Québec ne connaît pas d'industrie d'exploitation gazière sur son territoire avant 2006, même si une industrie de gaz conventionnel a existé dans les années 70 dont le gisement est épuisé. Dès ses débuts, l'industrie bénéficie d'un large appui du gouvernement Charest qui y voit « une opportunité à ne pas manquer » (Shield, 2010) et accorde un congé de redevances de cinq ans aux compagnies en 2009 afin de favoriser l'exploration. N. Normandeau, la ministre des ressources naturelles, est d'ailleurs également vice-première ministre et considérée comme une héritière potentielle de Jean Charest. Le MRNF est central dans la promotion des activités extractives et dans l'octroi des titres miniers (*claims*). C'est avec bienveillance que le gouvernement encourage l'exploration sur fond d'argumentaire économique : création d'emplois, perception de redevances, génération de croissance économique, réduction du déficit de la balance commerciale (MRNF, 2010). Dans son document de présentation de la filière, le MRNF est dithyrambique et aucun accent particulier n'est mis sur les risques associés. A cette époque, il n'existe pourtant aucun cadre légal pour l'utilisation de la fracturation hydraulique. La légitimation des activités extractives est portée par les acteurs politiques et les professionnels de l'industrie autour d'un discours économique.

La régulation. La régulation sectorielle appliquée par le MRNF est largement cadrée par la *Loi sur les mines* (votée en 1880 mais totalement refondue en 1987 : *Loi modifiant la Loi sur les mines*, L.Q. 1988, c.9). Le régime actuel favorise la préséance minière (article 17), c'est-à-dire que l'exploitation du sous-sol est généralement préférée à toute autre utilisation du territoire et que la *Loi sur les mines* s'impose aux autres lois et règlements comme ceux concernant les municipalités (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q. c. a-19.1. Article 246). Tout comme ces dernières, les Commissions régionales des Ressources naturelles et du Territoires (CRRNT) créées en 2007 au sein des Conseils régionaux des Élus (CRÉ) n'ont guère de prérogatives en matière minière concernant la détermination des plans de développement intégré. L'État provincial dispose de deux instruments de gestion du secteur extractif : les permis d'exploration/exploitation et les redevances minières gérés par le MNRNF, qui déclare sur son site :

Le régime minier québécois vise à favoriser l'activité minière dans une perspective de développement durable. Il s'appuie sur un accès le plus large possible au territoire, un droit de

⁶ Entretien avec un membre de l'Association des pétrolières et gazières du Québec (APGQ), avril 2013

recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens des demandeurs, où le premier arrivé obtient avec son titre le droit exclusif d'y chercher les substances minérales et l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes.⁷

Le discours mobilisé par le ministère traduit ici une contradiction du régime minier puisqu'il ne respecte précisément pas les principes du développement durable définis dans la *Loi sur le développement durable (Loi sur le développement durable, L.R.Q., chapitre D-8.1.1)*. La Coalition pour que le Québec ait meilleure mine fait par exemple remarquer que la majorité des projets miniers a été exemptée d'étude d'impact sur l'environnement (Amos et al., 2009). Les redevances font quant à elle partie d'un système opaque de remboursement de frais d'investissement, de répartition des pertes et de crédits d'impôts. Jusqu'en 1994, le Québec perdait de l'argent avec son régime minier et une première réforme a conduit à limiter les crédits d'impôt. Mais jusqu'en 2010, les compagnies peuvent répartir les pertes de certaines mines sur celles qui font du profit et ainsi échapper aux redevances (Secor, 2012, p.39). La redevance moyenne des compagnies minières est de 0,6% de la valeur produite entre 1995 et 2009. De plus, la phase d'exploration est sujette à des nombreuses déductions d'impôt alors que c'est durant cette phase que sont réalisés les principaux travaux de forage. Il faut ajouter à cela des tarifs préférentiels sur l'électricité. Les modes de régulation de cette filière naissante des hydrocarbures sont ainsi calqués sur le secteur bien établi des mines qui est le monopole symbolique des entreprises minières et du MRNF mais qui est aussi l'objet de bien des critiques encore peu audibles.

Les freins. Il existe cependant des freins réglementaires appliqués par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) qui est responsable de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement (Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2)* et de la *Loi sur le développement durable*. Dans les faits, celui qui a le rôle du « gendarme » n'a que peu de pouvoir et les obligations des compagnies sont surtout au niveau de l'information à fournir au ministère. Le Commissaire au développement durable souligne en 2011 le manque d'information appuyant les analyses de certificat d'autorisation délivré préalablement aux forages mais aussi une faible prise en compte des risques et une difficile mise en conformité des contrevenants (Cinq-Mars, 2011). Loin de s'améliorer sur la période étudiée, ces lacunes s'accroissent puisqu'en 2015, le Syndicat de la fonction publique dénonce dans un mémoire (déposé lors d'une commission parlementaire sur la modernisation du régime d'autorisation environnementale) que seulement 10% des autorisations fait l'objet d'un suivi faute de personnel disponible alors que ce taux était supérieur à 50% en 2011 (SFPQ, 2015, p.6). En effet, les velléités de contrôle du secteur extractif du MDDEP/MDDELCC (Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques) sont mises à mal par des coupes budgétaires successives par le gouvernement libéral (notamment en termes de nombre d'inspecteurs⁸). Au niveau local, l'aménagement du territoire est du ressort des municipalités régionales de comté (MRC). Les CRÉ produisaient jusqu'en 2015⁹ des plans de développement intégré et la Commission de Protection du Territoire agricole (CPTAQ) doit donner son accord pour utilisation non agricole du territoire agricole. Mais ni les MRC, ni les CRÉ n'ont le pouvoir de s'opposer à la *Loi sur les mines* et la CPTAQ a généralement octroyé les dérogations demandées. Il est bon de rappeler également que le Québec tire 10,2% de son PIB de l'exploitation de ses ressources naturelles en 2013 dont 4,8% du secteur de l'énergie, 3,3% des

⁷ Ministère de l'énergie et des ressources naturelles, « Titres miniers », [En ligne: <http://www.mern.gouv.qc.ca/mines/titres/>]. Consulté le 18 février 2015.

⁸ Le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) annonce pourtant un nombre croissant d'inspections de 30 en 2011 à 299 en 2015 dont 276 sur Anticosti. [En ligne : <http://mern.gouv.qc.ca/energie/petrole-gaz/inspection-puits.jsp>]. Consulté le 3 juillet 2017. Les puits Haldimand (Pétrolia) et Galt (Junex) en Gaspésie qui sont les plus avancés en termes de production demeurent sous un suivi étroit.

⁹ Les CRÉ ont été supprimées en 2016 par le gouvernement libéral : *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* (chapitre 8 des lois de 2015).

mines et 2,1% de la foresterie.¹⁰ Le Plan Nord promu par le gouvernement Charest à partir de 2010 s'inscrit dans une volonté de valorisation toujours plus poussée des ressources minières en ouvrant à la prospection de nouveaux espaces dans le nord de la province en soutenant le développement par la construction de routes, de centrales hydroélectriques et de voies ferrées. Le secteur émergent des hydrocarbures est donc caractérisé par un leadership professionnel des compagnies exploitantes et par un leadership administratif du MRNF calqué sur le secteur minier.

Apport du référentiel. Selon un régime « *staple* » (Hessing et Howlett, 1997), le Québec privilégie un développement économique basé sur l'exportation de ressources naturelles non sans difficulté (crise du bois d'œuvre avec les États-Unis depuis les années 80, exportation d'électricité, de minéraux non transformés, etc.). Malgré une tendance vers un modèle *post-staple* (Howlett, Brownsey, 2007), le Québec demeure contraint par une dynamique impulsée par les centres économiques et politiques (Montréal et Québec) au détriment des périphéries considérées comme des réservoirs de ressources non exploitées (la péninsule gaspésienne, l'Abitibi-Témiscamingue). Ce modèle, encadré par la *Loi sur les mines*, favorise un petit groupe d'acteurs au premier rang duquel on retrouve les compagnies exploitantes alliées aux chambres de commerce locales, aux députés provinciaux et aux fonctionnaires du MRNF. La stabilisation de ce régime relationnel s'appuie sur un référentiel qui se traduit dans des discours et des justifications contradictoires notamment au regard de l'utilisation du concept de développement durable. C'est bien par l'adoption d'un référentiel d'action publique particulier, c'est-à-dire une volonté de l'État de favoriser un type de développement libéral des hydrocarbures (par opposition au développement étatisé de la période précédente), que le Québec voit s'initier une industrie des hydrocarbures non conventionnels autour d'instruments facilitateurs (régime de taxation), d'objectifs pro-industrie (soutien gouvernemental) et de moyens adjuvants (accès « gratuit » aux cartographies géologiques de la SOQUIP). En caractérisant l'émergence d'un secteur privé des hydrocarbures par un changement de référentiel d'action publique, cette partie a démontré que non seulement ce secteur est supporté par un réseau d'acteurs restreint mais qu'il s'appuie sur une narration particulière (l'Eldorado gazier facilité par une gestion privée de l'exploration qui ne coûte « rien » à l'État et rapporte des redevances) et sur une expertise limitée aux professionnels. Cette période d'équilibre initial se caractérise par son aspect discret (Culpepper, 2010) qui autorise ces arrangements particuliers favorables aux exploitants puisque les projets concernent des zones périphériques (les puits Haldimand en Gaspésie et Chaloupe à Anticosti forés dès 2005). Les représentations dominantes sont liées à la valeur économique des hydrocarbures qualifiés d'opportunité. Mais celles-ci vont être mises en cause efficacement par un mouvement d'opposition qui va déstabiliser les arrangements sociopolitiques en place notamment à travers un processus d'argumentation et de conviction qui va enrôler un nombre croissant d'acteurs contre l'affirmation de leadership du MRNF sur les hydrocarbures.

Les hésitations : du gaz de schiste aux orientations énergétiques provinciales (2011-2014)

Cette période de déstabilisation est caractérisée par la controverse sur le gaz de schiste des basses-terres du Saint-Laurent qui s'étale de l'été 2010 aux conclusions du second BAPE (Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement) en novembre 2014. Cette période illustre un va-et-vient entre soutien et rejet de l'industrie des hydrocarbures de la part des gouvernements successifs. Au soutien inconditionnel des libéraux de Jean Charest, se succèdent un mandat paradoxal des péquistes de Pauline Marois (2012-2014) qui rejettent le gaz de schiste tout en soutenant les projets pétroliers, et un mandat contradictoire des libéraux de Philippe Couillard qui semblaient prendre le même chemin que leurs prédécesseurs mais qui finissent par rejeter les hydrocarbures non conventionnels. Durant cette période instable, on voit également s'affirmer un

¹⁰ Ministère de l'énergie et des ressources naturelles, « Importance des ressources naturelles dans l'économie québécoise », [En ligne: <http://www.mern.gouv.qc.ca/ministere/economie/index.jsp>]. Consulté le 19 février 2015

nouvel dispositif instrumental : l'évaluation environnementale stratégique (ÉES), les règles d'interaction se modifient avec une réforme de la *Loi sur les mines* et l'affirmation d'une réflexion sur l'acceptabilité sociale, les orientations énergétiques sont questionnées et des nouveaux acteurs s'affirment à travers les processus consultatifs. Les principaux facteurs du changement sont la mobilisation historique autour du gaz de schiste, la chute du prix du gaz, puis du pétrole et la politisation des hydrocarbures (désaccord entre le PLQ et le PQ).

Un changement avant tout instrumental et discursif mais une ouverture à des acteurs extérieurs

Le choc. La première épreuve du secteur des hydrocarbures est la remise en cause du support gouvernemental à l'industrie du gaz de schiste. L'industrie du gaz de schiste entre dans une phase d'exploration avancée lorsque, en 2010, (après la progressive montée d'un mouvement d'opposition depuis 2009 et le développement d'une critique médiatique de la gouvernance libérale du dossier (voir Bherer et al., 2013 ; Fortin, Fournis, 2015 ; Chailleux, 2015)) le ministre de l'Environnement mandate, sous la pression, le BAPE pour étudier « le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec ». Lorsque le BAPE est mandaté, 31 puits ont été forés dont la moitié fracturés. Dès ses débuts, le BAPE est critiqué pour son mandat restreint (il ne s'agit pas de questionner l'opportunité de la filière mais de développer un cadre pour son développement durable et harmonieux), la durée de son mandat (cinq mois), la restriction géographique des séances de participation publique aux trois seules régions concernées par les forages (alors que, selon les opposants, il s'agit d'un sujet provincial en matière d'orientation énergétique) et l'absence de document de consultation (le seul document sur lequel engager les débats est produit par le MRNF et il ne fait que trente pages). Pourtant, le BAPE va être une tribune pour les opposants qui réclament un moratoire et une étude d'impact. Si les risques environnementaux et sanitaires sont craints, ce qui mobilise le plus c'est la dénonciation de la gouvernance du gouvernement libéral (Fortin, Fournis, 2013). Elle apparaît en effet rapidement inadaptée et les liens étroits entre libéraux et compagnies gazières transparaissent (de nombreux lobbyistes sont recrutés dans les rangs du Parti Libéral). Malgré une campagne de communication, la filière du gaz de schiste est fortement mise à mal durant les audiences publiques de l'automne 2010.

Le BAPEI. Le BAPE joue dans cette controverse un rôle de cadrage central pour la trajectoire des débats (Chailleux, 2017). Contrairement aux attentes du gouvernement et malgré un mandat restreint, le BAPE désavoue le soutien libéral en concluant à l'absence de données fiables pour évaluer l'industrie et recommande la mise en place d'une Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) (BAPE, 2011). Durant ces travaux, il recommande également un moratoire sur la fracturation hydraulique. Le BAPE est critique de la gouvernance du dossier en pointant la gestion en silo entre un ministère qui délivre les permis et perçoit les redevances (MRNF) et un autre en charge des contrôles (MDDEP). Le BAPE transforme la controverse lorsqu'il se déclare incapable de fournir des recommandations et demande une ÉES. « On nous avait dit "en lien avec la population, proposez-nous un règlement." On a répondu "retournez faire vos devoirs, proposez nous de l'information" »¹¹ Le BAPE, créé en 1978, est un organisme participatif. « L'objectif de départ était clair : instituer un droit à la participation des citoyens étroitement associé à l'examen des impacts sur l'environnement des grands projets d'équipements tels que les routes et les autoroutes, les équipements de production, de transport et de répartition d'énergie électrique et les projets industriels. » (Simard, Gauthier, 2007, p.79) C'est un outil d'aide à la décision influent mais vulnérable à des stratégies de contournement et d'évitement. Le mandat étroit donné par le gouvernement Charest fait partie de ces stratégies puisqu'il cherche à fragmenter la controverse en ne ciblant que son versant positif lié au développement économique. En utilisant le vocable du développement durable, le gouvernement n'en vise pas moins l'émergence de la filière : « la commission doit proposer un cadre de développement de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste de manière à favoriser une cohabitation harmonieuse de ces activités avec les

¹¹ Entretien avec un membre du BAPE, juillet 2014

populations concernées, l'environnement et les autres secteurs d'activité présents sur le territoire. » (BAPE, 2011, p.1). Pourtant le BAPE parvient à renverser ce mandat étroit pour interroger l'ensemble de la filière gazière. L'analyse qualitative des thématiques développées dans le rapport du BAPE (2011) avec celles présentes dans le document initial du MRNF (2010) montre comment on passe d'une vision utilitariste de la ressource à des préoccupations plus diverses. Le BAPE, en devenant un point de passage obligé pour les projets énergétiques, a un rôle central grâce à sa capacité à recadrer la controverse, ici en faveur des arguments des opposants. Non seulement le BAPE comble le déficit d'une *Loi sur les mines* qui n'interroge pas la participation du public dans sa gouvernance, mais il pousse vers un nouvel instrument qu'est l'ÉES. Sa capacité à mobiliser pour le changement demeure limitée à une forme de pouvoir diffus et à l'orientation narrative de la controverse, mais, dans notre cas d'étude, il permet aussi de mobiliser des savoirs contradictoires pour évaluer l'industrie.

La chute. Le BAPE est l'opportunité pour les opposants de mettre à mal le discours des partisans des hydrocarbures dans un contexte d'erreurs de communication et de critiques institutionnelles et scientifiques de la gestion de la filière du gaz de schiste. Malgré un changement de stratégie au sein de l'APGQ qui déploie une campagne d'information à l'automne 2010, l'industrie gazière est entraînée par la chute du gouvernement Charest sur ce dossier durant le premier trimestre 2011. C'est d'abord la ministre Normandeau (MRNF) qui s'efface au profit de son collègue de l'environnement, P. Arcand, qui met en scène des interventions médiatisés de son ministère pour contrôler les compagnies après des épisodes désastreux de communication durant lesquels les Québécois apprennent que la moitié des puits forés fuient et que le colmatage des puits prend des mois. C'est ensuite, le Vérificateur général du Québec (2011) qui pointent les lacunes importantes dans la gestion libérale du dossier. Puis un certain nombre de publications scientifiques s'attaquent au mythe du gaz de schiste comme une énergie « propre » (Ingraffea et al., 2011). Enfin, la controverse démarre en France fin décembre 2010 et le parlement français vote l'interdiction de la fracturation hydraulique en juin 2011. Alors que les Québécois avaient fourni aux Français leurs premières documentations contre le gaz de schiste, la rapidité de la réponse politique en France alimente l'opposition québécoise. L'interdiction française rend d'autant plus incompréhensible le soutien sans faille du PLQ à une filière décrite en France comme très incertaine dans ses technologies et ses effets (Chailleux, Moyson, 2016). La production de sens autour du gaz de schiste est dominée par les opposants qui parviennent à imposer une signification de danger de pollutions diverses et de manipulation politique. La déstabilisation du leadership du MRNF et des compagnies gazières est d'abord narrative.

Echec de la conciliation. Pourtant les libéraux ont tenté d'affaiblir l'argumentaire des opposants à travers une révision des redevances annoncée par le ministre des Finances, R. Bachand, courant mars qui déclare au *Soleil* « Comme peuple, on ne se fait pas fourrer. On va chercher notre juste part. » (Salvet, 2011). Il s'agit d'une réponse directe aux accusations portées par le PQ, entré opportunément en lutte sur le dossier du gaz de schiste depuis octobre 2010 : « Le Premier ministre n'a pas aimé lire dans le rapport du BAPE que, si le Québec avait vendu ses droits le même prix qu'en Alberta, il aurait pu recevoir cinq milliards de dollars. »¹² Cette première réforme instrumentale modifie le calcul des redevances en passant à un système « mine par mine » et le gouvernement espère obtenir un taux de 4,4% de la valeur produite (Secor, 2012, p.40). Pourtant, il semble que ce taux plafonne à 1,9% en 2015 (Shields, 2015). Cette modification stratégique des redevances arrive en plein débat sur la réforme de la *Loi sur les mines* que les libéraux tentent de faire voter à deux reprises en 2010 et 2011 sans succès. Les points d'achoppement sont les sites orphelins à la charge de l'État, la transformation des minerais extraits sur le sol québécois, le pouvoir des municipalités et l'évaluation environnementale des projets. La mise en cohérence d'un secteur extractif sur un registre économique avec une société québécoise qui affiche son scepticisme vis-à-vis de la filière gazière (Montpetit, Lachapelle, 2013) échoue.

¹² Pauline Marois, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 2011.

Un cadre permissif. Les débats sur la réforme de la *Loi sur les mines* arrivent alors qu'est également débattu le projet de loi 18 limitant les activités pétrolières et gazières. Le projet de loi est adopté en juin 2011 (*Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, L.Q. 2011, c. 13) et il permet un moratoire sur les forages dans le lit du fleuve Saint-Laurent en aval de Québec suite à une autre ÉES (AECOM, 2010) qui en a pointé les risques.¹³ La loi conduit à la révocation de neuf permis d'exploration et à la réduction de la superficie de 29 autres. En guise de compensation, les compagnies sont alors exemptées des frais de travaux obligatoires sur leurs permis adjacents. Cette loi est une bonne nouvelle pour les opposants, mais elle déclenche le mécontentement de l'APGQ qui réclame des indemnités pour le retrait des permis octroyés. La compagnie Lone Pine Resources porte en effet l'affaire devant un tribunal d'arbitrage au titre de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (ALENA) et réclame 250 puis 118 millions de dollars au gouvernement canadien.¹⁴ Cet épisode illustre bien la fine marge de manœuvre de n'importe quel gouvernement québécois au regard du système d'exploitation en place qui le prive de leviers légaux puisque l'extraction est la norme et la non extraction l'exception qu'il faut justifier. Le cadre légal permet de verrouiller les arrangements permissifs de la filière naissante malgré la montée en puissance du récit des opposants qui oppose l'extraction des hydrocarbures à la protection de l'environnement, à la transparence et la participation du publique.

L'ÉES. Libéraux comme compagnies gazières se voient néanmoins dans l'obligation de souscrire à une ÉES sur le gaz de schiste dans l'espoir de prouver le bien-fondé d'une telle filière énergétique. Il leur faut justifier le cadre existant et répondre aux critiques afin de conserver la légitimité du leadership sur la gestion de cette ressource. L'ÉES débute en mai 2011 avec un budget de sept millions de dollars pour un mandat de 31 mois qui « visait à comprendre et à documenter les impacts sociaux, environnementaux et économiques du développement du potentiel gazier au Québec. »¹⁵ Toutefois, la composition du comité de l'ÉES est dénoncée comme étant biaisée en faveur de l'industrie par les opposants. Sur les onze sièges du comité de l'ÉES, huit sont occupés par des représentants de l'industrie ou des fonctionnaires. Aucun siège n'est prévu pour les comités de citoyens ou les associations. Le MDDEP rejette pourtant une telle lecture de ce comité en disant avoir travaillé à partir d'une liste fournie par le BAPE (Dutrisac, 2011), ce dont se défend l'organisme de consultation : « Le BAPE s'est dissocié de ces nominations. Ce n'est pas vrai que c'était le BAPE qui avait choisi. On leur avait dit "oui ils ont les compétences, mais si j'étais vous je ne les nommerais pas", mais ils ont fait exactement l'inverse. »¹⁶ L'ÉES est également critiquée à travers ses orientations. Un géologue souligne notamment l'absence d'étude sur l'après-puits et critique l'orientation des études dans un sens favorable à l'industrie. Les études sont néanmoins menées par les ministères, les universités et les centres de recherche provinciaux entre 2012 et 2013, et le comité publie un rapport de synthèse des études en février 2014. Si elle ne ferme pas la porte à l'exploitation, la synthèse des 73 études pointe des risques avérés ou potentiels sur la quasi-totalité des enjeux étudiés : acceptabilité sociale absente, risques sanitaires et environnementaux non nuls, émission importante de gaz à

¹³ Une première ÉES sur « la mise en valeur des hydrocarbures en milieu marin » a été commanditée en juillet 2009 et a remis un rapport préliminaire en juillet 2010 mettant en lumière la fragilité du milieu et sa biodiversité. Le gouvernement libéral a ainsi suivi les recommandations en votant cette loi. Une seconde ÉES (Genivar, 2013) a été mandatée en mars 2010 sur le bassin de la Baie des Chaleurs, des Îles de la Madeleine et de l'île d'Anticosti. Le rapport final a été publié en septembre 2013, il conclut aux lacunes de connaissances sur les technologies employées et sur le milieu marin, il souligne le manque d'acceptabilité sociale et les déficiences en matière d'intervention d'urgence (s'appuyant sur l'exemple de l'accident de *Deep Water Horizon*).

¹⁴ Affaires étrangères Gouvernement du Canada, « Lone Pine Resources Inc. c. le Gouvernement du Canada », (Règlement d'arbitrage de la CNUDCI) Notification d'attention, 3 mars 2017. [En ligne : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/lone.aspx?lang=fra>] Consulté le 3 juillet 2017.

¹⁵ Ministère du développement durable de l'environnement et des parcs, « Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste », [En ligne : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/Gaz-de-schiste/index.htm>]. Consulté le 10 janvier 2016.

¹⁶ Entretien avec un membre du BAPE, juillet 2014

effet de serre, avantages économiques douteux avec la chute du prix du gaz. Le rapport va plus loin en tirant à boulets rouges sur la préséance minière qui prive les municipalités d'un pouvoir de régulation de ces activités ayant un fort potentiel conflictuel avec les activités existantes sur les territoires. Le rapport note enfin l'inadéquation entre ce projet soutenu par une *Loi sur les mines* obsolète et la *Loi sur le Développement Durable* et la *Loi sur la Qualité de l'Environnement*. L'incohérence du régime de régulation des ressources est soulignée. On voit que les questions des opposants sont légitimées par le BAPE et transformées en question de recherche par l'ÉES, puis en données scientifiques qui sont de nouveau discutées par le public concerné dans un second BAPE.

Ouverture aux acteurs. La période de controverse appelle deux transformations majeures dans le secteur des hydrocarbures : un changement instrumental à travers l'introduction de procédures participative (BAPE) et scientifique (ÉES) qui ouvre à l'influence d'acteurs extérieurs ; un changement discursif qui introduit une inflexion dans le discours économique dominant en faveur d'une prise en compte des aspects environnementaux et sociaux des projets. Ces deux transformations sont visibles conjointement à travers deux indicateurs : la composition des audiences publiques et des références bibliographiques des rapports officiels sur le sujet. La participation du public ouvre dans un premier temps la controverse à des enjeux plus variés. Le tableau 1 montre l'évolution des participants aux deux BAPE sur le gaz de schiste. On remarque d'abord la chute de participation des compagnies gazières de 22,9% à 12%. Cela est attribué à la perte d'intérêt pour la filière entre 2010 et 2014 à cause de la baisse du prix du gaz mais aussi de l'instabilité réglementaire (moratoire de fait depuis février 2011). Le rééquilibrage doit aussi se lire à la plus grande diversité d'acteurs qui ont participé au second exercice au mandat plus ouvert (plus d'acteurs locaux, plus d'acteurs administratifs car participation d'une plus grande diversité de ministères), tout en concernant quantitativement moins d'individus (293 contre 393). Les acteurs des administrations étrangères sont aussi moins auditionnés puisqu'ils avaient déjà fourni l'information en 2010, mais leur absence en 2014 conduit à un parti pris moins favorable puisqu'ils constituaient une cohorte de partisans de l'industrie. On passe ainsi de 69 sources documentaires industrielles en 2011 à seulement cinq dans l'ÉES et 23 dans le second BAPE. Parallèlement les sources associatives baissent aussi. L'ÉES affirme ici sa spécificité scientifique puisque le comité ne se réfère ni aux données de l'industrie, ni aux données associatives, privilégiant les sources scientifiques (73 études commanditées auxquelles s'ajoutent 31 articles et 34 documents scientifiques). La dynamique est donc à la réduction d'incertitude basée sur des données reconnues et légitimes pour tous les acteurs (ce que Gendron, 2016 nomme « la science pacificatrice »). Le leadership sectoriel des professionnels est affaibli puisque des acteurs extérieurs affirment un droit à participer à la régulation du secteur sous peine d'une délégitimation. Cette ouverture de la participation est soutenue par des instruments (BAPE et ÉES) rattachés au MDDEP et non directement au MRNF.

Tableau 1 : Individus auditionnés par le BAPE par catégories d'acteurs (en pourcentage colonne)

| Rapports | BAPE 2010 | BAPE 2014 |
|---|-----------|-----------|
| administration centrale | 12% | 21,8% |
| administration étrangère | 10% | 1% |
| administration locale | 5,6% | 12% |
| compagnie et association professionnelle | 22,9% | 12% |
| centre de recherche et scientifique | 7,1% | 7,1% |
| comité citoyen et association ¹⁷ | 11,5% | 15,4% |
| individu | 24,7% | 25,6% |

¹⁷ La catégorie « association » comprend principalement des organisations environnementales puisque les associations professionnelles sont rattachées aux compagnies exploitantes car elles défendent majoritairement l'industrie gazière.

| | | |
|--------|----------|----------|
| autres | 6,2% | 5,1% |
| Total | 393/100% | 293/100% |

Ouverture de l'expertise. Le changement est ensuite visible par l'intermédiaire de la diversification de l'expertise légitime à informer l'action publique. Le second BAPE de 2014 s'appuie sur une expertise la plus neutre possible qui est à la fois plus ouverte et moins dépendant de l'expertise monopolistique de l'industrie et du MRNF caractérisant l'équilibre ponctué précédent. Les données scientifiques mobilisées offrent une image de diversification des sources (tableau 2). Ce sont d'abord les disciplines phares comme les géosciences et l'ingénierie qui voient leur domination s'affaiblir au sein du corpus puisque les géosciences passent de 52 références en 2011 à 30 dans l'ÉES et seulement 11 dans le BAPE de 2014, l'ingénierie passe de 15 documents à 11 puis 5. À l'inverse, au sein même des géosciences on voit que l'hydrogéologie et la géochimie (plus critiques envers l'industrie que la géologie) voient leurs parts augmenter. Hors des géosciences, on remarque que toutes les disciplines voient leur représentation s'améliorer. L'économie est citée huit fois en 2011, puis 14 fois à l'ÉES et 19 fois dans le second BAPE. Les sciences sociales sont particulièrement actives dans la dernière période d'évaluation puisque la sociologie passe d'un seul document cité en 2011 à quatre puis huit documents en 2014 tandis que la science politique n'a qu'une référence en 2011 pour sept à l'ÉES et 12 dans le dernier rapport du BAPE. Cette diversification flagrante des références scientifiques doit être mise au crédit du mouvement d'opposition qui a travaillé à rendre la controverse globale et non seulement réduite à ses aspects de faisabilité technique. Cette diversification est inscrite dans le mandat de l'ÉES dès 2011 mais c'est par la mobilisation des opposants lors du premier BAPE que les expertises se sont élargies et c'est par leur travail de mobilisation des connaissances, notamment par le biais du collectif scientifique sur la question du gaz de schiste, que ces savoirs se sont affirmés comme centraux dans la controverse. Les nouvelles disciplines mobilisées ont en effet tendance à accentuer les risques de l'industrie gazière plutôt qu'à en favoriser le développement.

Tableau 2 : Références bibliographiques scientifiques par discipline (en pourcentage colonne)

| Disciplines des documents scientifiques cités | BAPE 2010 | ÉES 2014 | BAPE 2014 |
|---|-----------|----------|-----------|
| santé publique | 1,8% | 1,5% | 6,2% |
| sciences sociales | 1,8% | 8,1% | 17,7% |
| droit | 2,7% | 6,6% | 8,8% |
| économie | 7,3% | 10,3% | 16,8% |
| ingénierie | 13,8% | 8,1% | 4,4% |
| géosciences | 48,6% | 27,2% | 11,5% |
| hydrogéologie | 8,3% | 13,2% | 5,3% |
| autres | 15,7% | 25% | 29,3% |
| Total en effectifs | 109 | 136 | 113 |

Recadrage narratif. Le dispositif choisi, le BAPE, s'avère jouer contre les acteurs dominants du secteur puisqu'il introduit la voix des opposants et dénonce les arrangements politiques, mais il est également nécessaire à l'équilibre du secteur qui ne peut se développer contre les territoires (à titre de comparaison, le développement éolien a connu de fortes contestations depuis son émergence en 1997 et il a conduit à plus d'une vingtaine d'enquête du BAPE). L'opportunité économique qui caractérisait la vision du secteur des hydrocarbures disparaît au profit d'une caractérisation comme une filière mal organisée, incertaine et risquée. Il se met ainsi en place une transformation instrumentale et discursive dans le secteur des hydrocarbures à partir de 2010 puisque la gestion routinière, qui ne faisait intervenir que les compagnies privées, le MRNF et certains acteurs économiques locaux, est contredite par une mobilisation sociale de grande ampleur qui oblige l'ouverture du débat au public concerné par cette filière et modifie les termes de discussion et de décision dans le secteur d'action publique. L'utilisation du BAPE est ancienne puisqu'il date de la fin des années 70. Toutefois, il démontre ici à la fois son indépendance, en

refusant d'aller dans le sens du gouvernement Charest malgré un mandat tronqué, et sa capacité à initier le changement, en parvenant à faire basculer la controverse d'une question de bonification du cadre réglementaire existant vers une mise en interrogation de l'opportunité de toute une filière. Il réaffirme aussi le poids du MDDEP, et plus généralement d'un souci de l'environnement, dans la gestion des ressources naturelles extractives et limite la juridiction du MRNF. Son effet principal est narratif : politiquement, médiatiquement et scientifiquement, on ne parle plus du gaz de schiste de la même manière en 2010 et en 2015. Les thématiques restent similaires (pollutions et gouvernance), mais leur place relative dans la presse et le discours des acteurs évolue sensiblement. On ne parle plus tant des risques de tremblements de terre ou de consommation d'eau que de la contribution de l'industrie aux émissions de GES et du choix de société d'opter pour l'exploitation d'hydrocarbures. Ce décalage dans les significations est important puisqu'il illustre une conflictualité entre les représentations d'une grande partie de la société québécoise (voir Montpetit, Lachapelle, 2013 pour une étude de l'opinion au Québec, et Fortin, Fournis, 2015 pour une analyse territoriale) et celles des acteurs dominants le secteur extractif. Alors qu'une majorité de la population désavoue la gestion libérale à dont certains qui pourraient soutenir une gestion étatisée à la balance entre les bénéfices économiques et les inconvénients socio-environnementaux penche désormais du côté des inconvénients illustrant ainsi un relatif affaiblissement des modes de justification marchande de ces activités (aggravé par la chute des prix) et la montée de justification « verte » mais aussi « démocratique ».

L'institutionnalisation. La deuxième influence du BAPE est sa contribution à l'institutionnalisation de l'ÉES. Il ne s'agit pas de faire une histoire de l'instrument qui prend racine dans la pratique d'étude d'impact (Tetlow, Hanusch, 2012) et s'institutionnalise dans la coopération au développement soutenue par l'OCDE, la Banque mondiale et les Nations unies. Mais au Québec, l'instrument n'est pas défini contrairement au niveau fédéral qui dispose d'une directive dédiée à l'ÉES des politiques, plans et programmes (*Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*). Il est pourtant soutenu dès 1999 (Crowley, Risse, 1999) comme un outil pouvant soutenir la durabilité d'initiatives publiques stratégiques. L'ÉES sur le gaz de schiste est la troisième ÉES répertoriées au Québec (les deux précédentes concernant également les hydrocarbures de l'estuaire et du golfe) et la première initiée sous l'impulsion du BAPE. Ce n'est donc pas le BAPE qui initie le dispositif mais on peut néanmoins supporter l'hypothèse que l'organisme consultatif participe à en généraliser l'usage puisque à la suite de l'ÉES gaz de schiste, la contestation des projets pétroliers à Anticosti conduit à une ÉES spécifique sur Anticosti (ÉES4) à une ÉES sur les hydrocarbures en général (ÉES5). L'ampleur de la controverse sur le gaz de schiste offre à l'instrument une certaine renommée médiatique et politique. L'utilisation de l'ÉES dans le secteur des hydrocarbures est à la fois innovante et marginale puisque l'outil se plie au bon vouloir du gouvernement en matière de composition du comité, des questions de recherche et de la forme du mandat. L'ÉES complète cependant le BAPE en permettant une évaluation scientifique de certains enjeux.¹⁸ Elle a deux vertus sur le dossier du gaz de schiste : elle ouvre les questionnements vers différentes disciplines et, si on peut toujours dénoncer certaines questions de recherche, elle permet de décloisonner l'évaluation ; et elle s'avère critique des soutiens gouvernementaux dans tous les cas (celle sur le milieu marin a conduit au vote de la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières*, celle sur le gaz de schiste à abandonner la filière et celle sur Anticosti à montrer les difficultés de la rentabilité du pétrole de schiste), sans toutefois fermer la porte à la filière des hydrocarbures. Elle permet en effet de dresser le portrait des lacunes de la gouvernance du secteur des hydrocarbures, et c'est dans ce sens que l'ÉES 5 conduit au vote d'une *Loi sur les hydrocarbures* en 2016 (voir section suivante). Enfin, l'ÉES, grâce à son flou définitionnel, a une certaine plasticité qui lui permet de satisfaire une majorité d'acteurs. Elle contente les opposants qui obtiennent une étude d'impact relativement exhaustive, elle satisfait le

¹⁸ Elle joue le rôle de producteur de consensus scientifique sur le modèle des méta-analyses ou sur celui des *Owls* proposé par Collins et Evans (2017).

gouvernement qui y trouve un outil d'aide à la décision et de confinement des oppositions, et elle permet aux compagnies de trouver leur compte puisque une majorité des données étudiées sont fournies par les exploitants en même temps qu'elle tend à stabiliser la procédure administrative jusqu'ici soumise aux aléas des mouvements sociaux. Ces résultats sont consistants avec la littérature sur l'ÉES qui signale l'aspect « continuum » de cet instrument qui peut être utilisé comme une étude d'impact selon une vision positiviste de l'évaluation mais aussi comme une forme de planification intégrée dans son acceptation plus collaborative et proactive (Tetlow, Hanusch, 2012). Les ÉES sur les hydrocarbures remplissent progressivement ses deux caractéristiques : initialement conçues comme des outils de gestion de l'incertitude, elles deviennent plus intégrées dans la planification puisque la normalisation des ÉES est cadrée par la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (2017, c.4).

La déstabilisation des modalités de gestion du secteur autonome des hydrocarbures conduit à deux transformations majeures en termes de discours et d'instruments. Entre 2011 et 2014, le BAPE a ainsi conduit à l'institutionnalisation de l'ÉES dans ce secteur d'action publique. Ce faisant il permet à deux types d'acteurs de participer, si ce n'est à la décision publique, au moins au processus d'évaluation : les citoyens concernés et les associations à travers les audiences publiques et les scientifiques à travers les études de l'ÉES. De nouveaux acteurs se forgent donc une place dans le processus de détermination de la politique publique sur les hydrocarbures grâce à l'utilisation particulière de certains instruments. Le BAPE de 2011 est l'élément perturbateur initial qui déclenche une série d'adaptations à la controverse mais il réactualise aussi un besoin d'ajustement du secteur extractif face aux attentes sociopolitiques du moment.

Modification incrémentale du régime : débats sur les orientations et réformes des cadres de la gouvernance

Réforme 1. Ces changements de discours et d'instruments ont tendance à masquer une certaine continuité du référentiel d'action publique néolibéral favorable à l'exploitation des hydrocarbures qui se traduit par une modification marginale des orientations et des cadres de la politique publique. Surtout, la narration gouvernementale évolue au sujet des hydrocarbures puisque aussi bien les gouvernements Marois que Couillard s'essayaient à imposer de nouvelles dichotomies (pétrole/gaz) et définitions de la transition énergétique. Avant la publication des rapports de l'ÉES et du BAPE de 2014, le gouvernement Charest est défait suite au mouvement social du Printemps Érable de 2012¹⁹. En septembre 2012, un gouvernement minoritaire du Parti Québécois (PQ) prend le pouvoir avec à sa tête Pauline Marois. Les péquistes, alliés des opposants au gaz de schiste depuis l'automne 2010, ont promis de voter un moratoire sur le gaz de schiste, mais, étant en position minoritaire, ils manquent d'alliés politiques pour réussir. En revanche, ils parviennent à faire voter une réforme de la *Loi sur les mines* en décembre 2013. C'est une réforme *a minima* qui apporte principalement deux modifications qui nous intéressent ici : un pouvoir accru des municipalités sur l'aménagement du territoire en leur octroyant la possibilité de soustraire certaines zones (villégiature et résidentielle) à la prospection minière, malgré un veto final du ministère des Ressources naturelles (MRN) ; et une obligation de divulgation d'information au grand public de la part des compagnies minières. Cette loi demeure applicable aux hydrocarbures tant que la *Loi sur les hydrocarbures* n'est pas promulguée. Cette réforme ne renverse pas la table mais donne marginalement plus de pouvoir aux élus locaux et au gouvernement sur les compagnies exploitantes.

Extractivisme d'État. Malgré ces quelques signes en faveur des comités de vigilance contre le gaz de schiste, le gouvernement Marois va se démarquer sur le dossier du pétrole de schiste de l'île d'Anticosti. En effet, alors que le réseau des opposants est en train de transformer sa

¹⁹ Ce mouvement est initié par une grève étudiante contre la hausse des frais de scolarité, une autre mesure de référentiel néo-libéral.

problématisation vers un refus de la filière des hydrocarbures dans son ensemble, le gouvernement péquiste travaille à dissocier le gaz de schiste de la vallée du Saint-Laurent du pétrole conventionnel de Gaspésie et du pétrole de schiste d'Anticosti, situé en périphérie. Un opposant l'exprime ainsi :

Les groupes citoyens nous étions prêts à dire, ce qui compte vraiment c'est beaucoup plus la fracturation que le gaz naturel. (í) On s'est rendu compte assez rapidement, que lorsqu'il était question du pétrole avec le PQ, ça ne suivait pas. Il y a comme une césure très importante, que ça soit par madame Ouellet, que ça soit par n'importe qui, c'est « le pétrole, on n'est pas contre, ou bien c'est sécuritaire ». Et ça ressemblait à peu de mots près à ce que l'on pouvait entendre que ça soit du ministre Arcand, de madame Normandeau, de monsieur Charest.²⁰

Ce nouveau discours du gouvernement se structure autour d'une dichotomie marquée entre le gaz de schiste - présent dans des zones peuplées et agricoles, donc qualifié d'indésirable socialement, et dont le prix est très faible, donc qualifié de non rentable économiquement - et le pétrole de schiste - présent sur une île peu peuplée à la recherche d'un futur économique et dont le prix atteint des sommets depuis peu (plus de 100US\$ à la bourse de New-York entre 2011 et 2014). Comme le présente la Première ministre en entretien :

J'ai toujours dit que nous allions exploiter le pétrole du Québec si on en trouvait. (í) [Sur le gaz de schiste] Il y a une question d'acceptabilité sociale. Le gaz de schiste se trouve le long du Saint-Laurent, dans des régions habitées. Dans le cas du pétrole, il y a trois régions potentielles. En Gaspésie, où certains puits sont plus près des villes, il faut s'assurer, par des études, que la distance avec les sources d'eau potable est suffisante. Il faudra le préciser dans la future loi. À Anticosti, c'est davantage une question de faune et de flore, notamment de chevreuils. Ça pose pas mal moins de contraintes. (Castonguay, 2013)

P. Marois prend soin de préciser que les municipalités n'ont pas leur mot à dire, ni de redevances à attendre : « les ressources naturelles appartiennent à tous les Québécois, et c'est l'État central qui doit assumer le plus de responsabilités et obtenir le plus de redevances. » (Castonguay, 2013) Enfin, ce projet pétrolier est présenté comme favorable à une future indépendance de la province. On voit alors réapparaître l'argument de la ressource nationale défendue initialement par L. Bouchard (APGQ) à propos du gaz de schiste. C'est l'État québécois qui prend en charge les risques de la phase exploratoire en achetant des parts dans une coentreprise, Hydrocarbures Québec, mise en place avec les compagnies Pétrolia et Corridor Resources. L'État investit ainsi 56 millions de dollars. C'est un changement politique puisque non seulement le gouvernement soutient le projet mais il y participe financièrement afin de montrer que les profits tirés de la filière bénéficieront aussi à la population ó c'est le retour d'un référentiel interventionniste. Le gouvernement Marois prend donc une posture autant politique que le gouvernement Charest en son temps : l'exploitation du pétrole est une opportunité de construction nationale et de développement économique pour la province. Ce positionnement politique montre ainsi un consensus extractiviste entre les deux partis de gouvernement et souligne le poids de la dépendance au sentier et du régime « *staple* ». Les deux partis de gouvernement ne s'opposent pas pour savoir s'il faut exploiter les hydrocarbures mais sur la manière d'y parvenir. C'est donc progressivement les coutures du modèle qui apparaissent à la lumière des controverses sur les hydrocarbures²¹ puisque derrière les discours de développement durable et les critiques sur la forme, on voit se dessiner des orientations énergétiques laissant une place à la diversification par les hydrocarbures du mix énergétique québécois.

²⁰ Entretien avec un membre du RIGSVSL, avril 2013

²¹ À partir de 2013, la lutte des opposants s'élargit : aux projets pétroliers de Gaspésie, d'Old Harry (offshore) et de l'île d'Anticosti viennent en effet s'ajouter les sables bitumineux albertains. La nouveauté provient des projets d'inversion de la ligne 9B d'Enbridge (2013) et de construction de l'oléoduc Énergie Est par la société TransCanada (annoncée le 1er août 2013) afin de faire venir le pétrole de l'Ouest vers le Québec et vers l'exportation à travers la construction d'un port pétrolier à Cacouna (abandonné depuis). Ces projets sont d'ampleur fédérale, et c'est l'Office National de l'Énergie (ONÉ) qui est chargée d'en déterminer les risques et les avantages, sans droit de veto de la part des provinces.

Réforme2. Le retour des libéraux en avril 2014 fait craindre le pire pour les opposants alors que les membres du PLQ ne cachent pas leur soutien à la filière gazière. Dès son discours inaugural, le nouveau Premier ministre, P. Couillard, rouvre le dossier en déclarant : « Le gouvernement entend aborder la filière des hydrocarbures de façon intégrée et cohérente, en lien avec les trois piliers du développement durable : le développement économique, l'équité sociale et les impacts sur notre environnement. »²² Dans la foulée, le Premier ministre annonce le lancement d'une ÉES sur l'ensemble de la filière hydrocarbure au Québec devant mener au vote de la *Loi sur les hydrocarbures*. La problématisation gouvernementale des péquistes, insistant sur le hiatus entre pétrole et gaz, est démantelée pour laisser place à une problématisation globale de toute la filière. Cette nouvelle stratégie de gestion intégrée s'illustre dans la réforme du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (RPEP) que les libéraux votent en juillet 2014. Les péquistes avaient déjà tenté de réformer ce règlement en mai 2013, et les libéraux de J. Charest en 2011, mais sans succès. Le RPEP est central pour la gestion de la fracturation hydraulique puisqu'il définit les distances séparatrices entre les puits d'hydrocarbures et les puits d'eau potable. La réglementation initiale ne prend pas en compte la fracturation hydraulique, et, face à cette lacune, les municipalités ont opté dès 2011 pour la mise en œuvre du *Règlement Saint Bonaventure* (RSB), un règlement militant qui bloque *de facto* l'industrie pétro-gazière en interdisant l'introduction de produits chimiques dans le sol à proximité des puits d'eau potable. La réforme uniformise les distances séparatrices et rejette toute décentralisation en la matière, selon un responsable du MDDELCC, il s'agit d'un objectif de planification territoriale mais aussi une obligation légale.

Par exemple, on a cartographié l'impact des rayons proposés dans le règlement de Saint-Bonaventure et il en résulte une diminution de plus de 60% du territoire accessible pour les forages gaziers (pour le territoire de la ville de Bécancour). Dans certains cas, il reste moins de 10% du territoire disponible. Or, le gouvernement a émis les permis d'exploration et rendre le territoire non-accessible constitue une expropriation déguisée, on aurait un procès monstre sur les bras.²³

La réforme de 2014 est d'apparence stricte et met en œuvre une nouvelle réglementation favorable à la protection de l'environnement. Cependant, elle exempte l'industrie pétro-gazière du respect de certaines règles imposées aux autres industries. Elle met d'abord fin au RSB (par l'intermédiaire de la LQE) en déclarant que les municipalités peuvent réguler les prises d'eau potable sauf dans le cas de l'industrie pétro-gazière. Ensuite, le RPEP met en place une distance séparatrice de 400 mètres sous la nappe phréatique et de 500 mètres entre un puits d'eau potable municipal et un puits d'hydrocarbures (la distance est portée à deux kilomètres pour les puits desservant plus de 500 personnes). Ce chiffre est déjà présent dans l'ÉES mais qui précise également les lacunes de connaissances sur les migrations de fluides, ce qui est peu pris en compte dans le RPEP. Le travail de négociation est intense dans ce texte qui tente de faire la part des choses entre ce qui est acceptable (utiliser la fracturation hydraulique en milieu peu peuplé) et ce qui ne l'est pas (l'utiliser dans la vallée du Saint-Laurent en zone habitée), mais ce qui est alors remarquable c'est la déconnexion du RPEP des commentaires de l'ÉES puisque les dangers de la technique de fracturation hydraulique sont peu pris en compte (si elle est considérée dangereuse pour les nappes phréatiques en zones peuplées, le RPEP estime raisonnable de l'utiliser néanmoins dans les territoires périphériques). Le RPEP encadre la fracturation hydraulique sur la base des meilleures pratiques de l'industrie sans tenir compte des lacunes de connaissances et des pratiques réelles pourtant pointées du doigt par l'ÉES.

Le BAPE2. Le gouvernement Couillard fait face au second BAPE sur le gaz de schiste qui débute dès le mois d'avril et dont le rapport est publié en novembre 2014. Ce second BAPE valide les principales conclusions de l'ÉES qui pointent l'inacceptabilité sociale, l'absence de profit

²² P. Couillard, Premier Ministre, Discours d'ouverture de la 1^{ère} session de la 41^e législature de l'Assemblée nationale du Québec, 21 mai 2014 [en ligne : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857>, consulté le 15 juin 2015]

²³ Echanges avec un responsable du MDDELCC, juin 2016

économique et l'incertitude technologique. Les conclusions de l'organisme consultatif sont toutefois en opposition avec le RPEP qui vient d'être réformé puisque le BAPE est d'avis qu'il faut augmenter les distances séparatrices et permettre une zone tampon (ce que ne permet que modérément la distance des 400m du RPEP calculée d'après la majorité des signaux sismiques enregistrés à 350m) et surtout accroître les connaissances hydrogéologiques avant d'autoriser la fracturation hydraulique. Mais, fin 2014, la presse et le gouvernement Couillard retiennent avant tout du BAPE que le gaz de schiste est inacceptable socialement et peu rentable économiquement, l'aspect technologique est passé sous silence, de même qu'une réflexion sur la filière dans sa globalité puisque les conclusions sur le gaz de schiste ne sont pas transférées sur le dossier du pétrole de schiste. Les libéraux avaient de toute manière déjà abandonné la filière devenu non rentable avec la chute du prix du gaz, et même les compagnies exploitantes ne se sont pas battues lors du second BAPE (voir tableau 1). Ce dernier marque la fin de la période de controverse puisqu'il vient justifier la fin de l'aventure du gaz de schiste. Toutefois, le choix politique de la fin 2014 demeure marqué par l'ambiguïté d'abandonner le gaz de schiste à cause de l'état du marché du gaz et de la localisation des ressources en zones peuplées tout en poursuivant les efforts d'exploration pétrolière en Gaspésie et à Anticosti.

Orientations énergétiques. Enfin, il faut noter sur cette période la multiplication des consultations et des projets de programme énergétique. En 2011, les Forums de l'énergie se tiennent au niveau des régions, il s'agit d'un vaste processus de consultation et de présentation des orientations énergétiques organisé par le réseau national des conseils régionaux sur l'environnement. Le document de synthèse positionne le Québec vers un avenir énergétique moins dépendant des ressources fossiles. Le dernier programme gouvernemental couvrait la période 2006-2015, il s'agit d'organiser et de planifier le modèle énergétique pour la décennie suivante, 2016-2025. En juillet 2013, le gouvernement Marois mandate une commission afin d'analyser les enjeux d'un nouveau modèle énergétique. La commission Lanoue-Mousseau organise des rencontres avec 800 participants et spécialistes et publie un rapport en février 2014 (Lanoue, Mousseau, 2014). Ce rapport est assez ambitieux pour la future politique énergétique puisqu'il propose un virage vers une réduction drastique des émissions de GES. Il se positionne à la suite des revendications environnementalistes en critiquant le développement d'une filière pétrolière et les réductions de coûts pour les grandes industries consommatrices d'électricité. Le rapport est accueilli froidement par un gouvernement qui a depuis pris un virage économique en faveur du pétrole. Les libéraux revenus au pouvoir en 2014 mettent de côté ce rapport et organisent à leur tour des consultations et présentations sur le futur énergétique en 2015. Pour les participants issus des comités de vigilance, c'est une stratégie d'épuisement qui multiplie les consultations sans suite (une dizaine depuis 2010). Dans son programme sur les orientations énergétiques, le gouvernement Couillard valide une transition énergétique à moyen terme mais il souhaite utiliser la production locale d'hydrocarbures comme moyen d'y parvenir. Il impose ainsi une définition toute particulière de la transition énergétique qui passe par la relocalisation de la production d'énergies fossiles.

La période des hésitations permet de mettre en exergue deux points de l'analyse : la transformation des instruments dans le secteur des hydrocarbures qui permet d'inclure plus d'acteurs dans les débats ainsi que la multiplication des tentatives de réformes des cadres sectoriels et des débats sur les orientations. On a pu noter une limitation du leadership professionnelle et administratif du secteur des hydrocarbures grâce à l'utilisation d'instruments permettant l'inclusion d'acteurs jusque-là maintenus à l'écart. Mais ces gains apparaissent restreints au regard des enjeux autour des cadres et des orientations des politiques publiques qui laisser paraître des amendements favorables aux acteurs dominés mais qui dans les faits valident un relatif *statu quo* autour d'un consensus extractiviste et dont l'objectif central semble être l'obtention de l'acceptabilité sociale.

Retour à l'équilibre (2015-2016)

La dernière période marque un retour à l'équilibre avec un leadership professionnel et administratif assuré par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et les compagnies pétro-gazières malgré des arrangements sociopolitiques plus inclusifs. La *Loi sur les hydrocarbures* a été votée fin 2016 mais les récentes déclarations politiques laissent à penser une transformation des représentations au sujet des hydrocarbures non conventionnels mais aussi de la traduction par le MERN de la notion d'acceptabilité sociale. Les facteurs de stabilisation sont l'institutionnalisation du mouvement d'opposition, les cours bas des hydrocarbures qui éliminent les projets les plus contestables, la production d'un cadre réglementaire plus inclusif et la concurrence d'autres problèmes publics plus urgents tels que l'Énergie-Est.

La place du non conventionnel. Malgré un programme décennal d'orientations énergétiques qui intègre une diversification du mix énergétique par la relocalisation de sites de production pétro-gaziers sur le territoire québécois, la place du non conventionnel demeure incertaine. Lors de la COP21 à Paris en décembre 2015, le Premier ministre Couillard évoque le retrait gouvernemental du projet d'exploration des gisements d'hydrocarbures d'Anticosti. Il met en avant qu'il n'a jamais cru à ce projet et qu'il n'a jamais voulu ce développement décidé par le gouvernement précédent. Il va jusqu'à affirmer qu'il n'a « aucun enthousiasme pour les hydrocarbures » et que « l'avenir du Québec ne repose pas sur les hydrocarbures » (Legault, 2015). Il retourne sa veste sur le gaz naturel en disant que c'est une énergie fossile appelée à disparaître d'ici le milieu du siècle. Le Premier Ministre s'est même adjoint l'expertise des opposants aux projets d'hydrocarbures pour dénoncer le développement pétrolier sur Anticosti. C'est tout un changement politique pour celui qui souhaitait en 2013 « rééquilibrer notre portefeuille énergétique avec la transition vers le gaz naturel » et qui qualifiait la fracturation hydraulique de « révolutionnaire » (Nadeau, 2013). Le même P. Couillard qui avait rejeté un moratoire sur le gaz de schiste en 2014. L'ÉES sur les hydrocarbures d'Anticosti n'a pas rassuré le gouvernement puisque la rentabilité de l'opération est très douteuse étant donné le prix du baril de pétrole en 2015 et 2016. Rentable autour de 95\$ le baril, le pétrole d'Anticosti n'a aucune chance dans un univers économique avec un baril à 30\$ ou même 60\$. De même que le gaz de schiste avait été soutenu en 2009 avec un prix record du gaz, la chute des cours et le maintien du gaz nord-américain autour de 4\$/MBTU a rendu caduc un gaz québécois rentable au-dessus de 6\$. Pourtant le gouvernement accorde les autorisations nécessaires à la poursuite de l'exploration puisqu'il est engagé par l'accord conclu par les péquistes en 2013. Les orientations énergétiques publiées en avril 2016 semblent pourtant valider le sacrifice des hydrocarbures non conventionnels au profit d'une exploitation conventionnelle. Les libéraux prennent acte d'une transition énergétique avec des cibles de réduction des énergies fossiles importantes d'ici 2030, mais ils souhaitent utiliser la production locale d'hydrocarbures comme un moyen de réduction des émissions de gaz à effet de serre (réduction des émissions liées au transport, normes locales plus strictes). Le gouvernement Couillard fait une place non négligeable au pétrole de Gaspésie et au gaz naturel dans ses orientations énergétiques. Le non conventionnel n'est pas une priorité puisque l'ÉES sur les hydrocarbures en a pointé les difficultés. Le changement narratif ici aussi importe puisqu'il doit être analysé comme une tentative de traduction visant à rendre acceptable les hydrocarbures en laissant tomber les projets indéfendables économiquement et socialement (l'exploitation non conventionnelle a un coût plus élevé que le conventionnel à cause d'un plus grand nombre de puits et de l'utilisation de la fracturation hydraulique).

Cadre réglementaire. Le vote d'une *Loi sur les hydrocarbures* fin 2016 ouvre la porte à l'exploitation des hydrocarbures sur un modèle similaire à celui des mines, et si la production d'hydrocarbures demeure soumise à un marché du carbone, il n'en demeure pas moins que cette loi, votée en procédure du bâillon mais pas encore promulguée en juillet 2017, ouvre la porte à une filière des hydrocarbures au Québec. La loi valide l'exploitation des hydrocarbures tout en tenant compte partiellement des conclusions des ÉES puisque le Premier Ministre Couillard prend soin d'énumérer les points de bonification du régime d'encadrement : la hausse des amendes prévues en cas d'infractions, les plans de restauration des puits d'hydrocarbures, les

activités des pétrolières qui seront soumises au marché du carbone, le paiement de redevances par les entreprises, les comités de suivi auxquels les municipalités participeront. On voit ici aussi le compromis à l'œuvre qui permet la production d'hydrocarbures tout en accroissant son encadrement. Néanmoins, dans le même temps, les libéraux sont revenus sur l'obligation de transparence votée dans la *Loi sur les mines* de 2013 puisqu'un certain nombre d'informations qui devaient être publiques sont désormais simplement diffusées au MERN²⁴. Toutefois, le gouvernement Couillard de 2016 est dans une situation différente que le gouvernement Charest de 2010 puisque les réformes des règles institutionnelles encadrent désormais les forages non conventionnels, la population québécoise est éduquée aux enjeux énergétiques avant tout à travers des sources associatives (Montpetit et Lachapelle, 2013), de nouveaux acteurs se sont imposés dans les médias mais aussi dans le forum politique, scientifique et institutionnel comme l'Association Québécoise de Lutte contre la Pollution Atmosphérique (AQLPA), le Rassemblement Vigilance Hydrocarbures Québec (RVHQ) ou le CMAVI (Collectif Moratoire Alternatives Vigilance Intervention). On voit donc que le contexte politique et institutionnel de 2016 pousse, si ce n'est à un changement de référentiel sectoriel, à des amendements dans les interactions qui modèlent l'action publique sur les hydrocarbures.

Acceptabilité sociale. C'est dans ce contexte que le MERN lance fin 2014, le « Chantier de l'acceptabilité sociale » (MERN, 2016). La Commission de travail a reçu de nombreux mémoires et elle a pu bénéficier ici aussi d'une expertise extérieure à l'administration puisque la notion a été beaucoup travaillée par les sciences sociales québécoises au détour de la controverse sur le gaz de schiste. Fortin et Fournis (2013) base leurs travaux sur la construction d'un cadre d'analyse de l'acceptabilité sociale en dénonçant à la fois la lecture comme barrière sociale et en proposant l'étude d'un processus de traduction politique. Gendron de son côté suggère une analyse comme jugement collectif d'un projet (Gendron et al., 2016). Lors du congrès de l'Acfas d'avril 2016 à Montréal, plusieurs sessions étaient consacrées à la thématique. Pour le MERN, « en amont du processus d'autorisation, elle suppose un débat préalable sur les véritables enjeux d'un projet, sur les préoccupations qu'il soulève chez les parties intéressées et les citoyens, permettant au promoteur de bonifier son projet en vue d'en favoriser l'acceptabilité sociale dans la communauté. » (MERN, 2016, p.9) Le livre vert prévoit l'amélioration de l'information, la participation et la consultation préalable. Il peine à se dégager d'une approche pédagogique²⁵ de l'acceptabilité sociale qui place le MERN dans une position d'encadrement du dialogue mais aussi d'intéressement territorial en augmentant les retombées économiques (objectif 4.1), favorisant les bonnes pratiques (objectif 3.3) ou en rapprochant la planification du citoyen (objectif 2.1). Ce livre vert présage néanmoins d'une transformation de la représentation du public et de ses attentes, le référentiel uniquement marchand n'est plus suffisant pour obtenir un monopole incontesté de la gestion des ressources naturelles. L'intégration d'un discours sur l'acceptabilité sociale au sein des arrangements politiques et surtout de l'instrumentation de l'action publique (plus de participation, plus d'information et de communication) donne à voir une stratégie de consensus de façade qui masque la poursuite d'objectifs énergétiques relativement inchangés.

Girouette. Le positionnement changeant des différents gouvernements doit être lu à la lumière des prix de l'énergie qui reflètent la rentabilité de tel ou tel projet. Ce poids du marché pétrolier et gazier renforce l'intérêt d'une analyse macro sur le type de régime de ressources naturelles (Fournis, Fortin, 2015) mais il permet aussi de lier cette étude méso aux dynamiques macro-économiques et macro-politiques. L'abandon du gaz de schiste à partir de 2011 est un échec politique mais pas économique puisque les compagnies ne se sont pas battues longtemps pour

²⁴ Il s'agit de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* sanctionnée en 2015 qui rétablit une forme d'opacité minière, en même temps qu'elle supprime les CRÉ et les CRRNT sous fond de coupures budgétaires.

²⁵ Les approches par les déficits sont connues des sociologues des sciences qui ont pointé plusieurs types de déficits (d'information, d'attitude positive) pour expliquer la faible adhésion du public aux connaissances scientifiques.

préservent leurs projets exploratoires. La chute du prix du gaz a rendu leurs projets non rentables et elles ont aujourd'hui plus à gagner en dommages et intérêts en portant plainte devant un tribunal arbitral pour barrière réglementaire injuste - que cela concerne la *Loi limitant les activités pétrolières et gazières* ou simplement un règlement municipal (la municipalité de Ristigouche est attaquée par Gastem pour 1,5 million de dollars pour avoir mis en place le *Règlement de Saint-Bonaventure*). L'abandon en cours du pétrole de schiste a les mêmes causes mais cette fois le gouvernement prend les devants sur les compagnies exploitantes en annonçant un retrait alors que les deux compagnies sont en pleine phase exploratoire. Ici encore, les compagnies ont annoncé vouloir obliger l'État à tenir ses engagements financiers dans le partenariat signé par les péquistes. Le discours de P. Couillard et son virage « vert » ne sont qu'un moyen de lâcher du lest sur des projets dorénavant non viables économiquement. Cette nouvelle mise en récit fait du non conventionnel un non choix mais ne rejette pas pour autant le pétrole conventionnel ou les oléoducs. Il permet néanmoins de montrer aux opposants et à la population québécoise que le gouvernement est capable de changer (après un an et demi de rigueur budgétaire, le gouvernement libéral a parallèlement annoncé son intention de desserrer l'état budgétaire début 2016). C'est aussi un discours qui s'insère dans un contexte particulier qui est celui de la COP21 et il permet au Premier ministre de positionner le Québec du côté des pays progressistes en matière d'énergie (la province a longtemps été citée comme à la pointe du développement durable grâce à son hydraulité) sans avoir de conséquences majeures. Ce positionnement contextuel et à courte vue pose la question du fondement de l'action publique sur les hydrocarbures : si c'est le prix de l'énergie qui détermine l'intérêt de financer tel ou tel projet, sa volatilité pose un problème de temporalité puisque la mise en place de filières gazières ou pétrolières se fait sur un temps long (une décennie) en raison des investissements nécessaires. Cette limite structurelle au développement du secteur des hydrocarbures souligne une fois encore le paradoxe du consensus extractiviste accordant la préséance à des activités économiques volatiles et soutenant des relations sociales cloisonnées alors que des aspirations à une plus grande distribution des pouvoirs s'expriment depuis 2010.

Conclusion

Le secteur des hydrocarbures au Québec émerge dans sa forme autonome et libérale entre 2004 et 2006 et construit un premier équilibre sur le modèle minier. Ce modèle est remis en cause durant une période d'instabilité entre 2011 et 2014 avant de retrouver un second équilibre grâce à des modifications instrumentales et discursives. Les principaux facteurs du changement de ce secteur sont le niveau des prix des ressources (pas de projet sans prix élevés), la mobilisation sociale (pas de projet sans acceptabilité sociale), l'histoire institutionnelle (le poids du BAPE mais aussi de la *Loi sur les mines*), le soutien politique (la filière émerge et se maintient grâce au consensus extractiviste québécois malgré une mobilisation historique) et le contexte fédéral et international (le virage de Trudeau à partir de 2015 invite une plus grande prise en considération des enjeux climatiques de même que la COP21).

L'approche constructiviste a permis de souligner le poids du travail de signification des acteurs et de montrer le changement de l'action publique à différentes échelles (acteurs, instruments, cadres et orientations). Plus que la notion de régime, le référentiel a permis d'insister sur le rôle de l'État central en matière de choix d'instruments, d'orientations, de cadres et d'alliance avec certains acteurs. Le référentiel sectoriel de gouvernement des hydrocarbures n'a pas changé depuis 2006. Ni les orientations énergétiques, ni le cadre de gouvernance n'ont subi de transformation majeure. Ce qui a été modifié ce sont les instruments et les acteurs du secteur des hydrocarbures. Désormais, le public cible d'une partie de l'action publique en matière d'hydrocarbures est la population québécoise dans son ensemble et en particulier le public mobilisé sur les enjeux de l'énergie. Dans la période précédente, les orientations énergétiques visaient principalement les maîtres d'ouvrage comme Hydro-Québec, les firmes de consultants, les compagnies privées d'exploitation et les gros consommateurs d'énergie. Aujourd'hui, le gouvernement a bien

compris que le public avait été averti sur ces questions et qu'il souhaitait y participer. Il s'agit donc de mettre en place des instruments favorisant le débat (le BAPE), d'inscrire l'acceptabilité sociale dans les arrangements politiques et de montrer que les effets multiples ont été pris en compte (IÉES) sans toutefois déléguer de pouvoir ni aux scientifiques/experts ni aux citoyens/associations. Le changement dans la politique publique québécoise relative aux hydrocarbures est donc un changement avant tout stratégique et non un changement cognitif. Les adaptations instrumentales favorisent finalement la continuité de l'action publique et ne conduisent pas à renverser le référentiel sectoriel, pourtant contesté par certains acteurs. Le secteur conserve ses orientations mais son renforcement n'est pas tant axé sur la préservation des conditions initiales de son émergence (régime exportateur) ou sur une réactivité à des événements extérieurs (la mobilisation sociale) que sur le dépassement de ses limites internes (forte endogamie, processus opaque). Le secteur d'action publique demeure en adéquation avec un référentiel global néo-libéral soutenu par le PLQ au pouvoir huit des dix années analysées. L'inertie prédomine mais le changement ne vient pas toujours où on l'attend, et si on ne constate encore aucune transformation de référentiel dans cette étude de cas, on voit bien que les modifications en termes d'acteurs et d'instruments peuvent conduire à des mutations plus profondes sur le temps long. Les représentations de la société québécoise semblent avoir évolué après plus de six ans de controverses diverses sur les hydrocarbures, le public concerné a su s'imposer dans le réseau d'acteurs de politique publique. Le leadership sectoriel demeure identique mais il doit se réformer (le travail sur l'acceptabilité sociale est l'exemple le plus marquant) sous peine d'être discrédité et peut-être défié par le MDDELCC²⁶.

Bibliographie

- Abraham, Y.-M., D. Murray, 2015, *Creuser jusqu'où? Extractivisme et limites de la croissance*, Écosociété, Montréal.
- Aecom Inc., 2010, *Évaluation environnementale stratégique de la mise en valeur des hydrocarbures dans le bassin de l'estuaire maritime et du nord-ouest du golfe du Saint-Laurent*, Montréal.
- Amos, W., A. Audoin, U. Lapointe, 2009, *Pour que le Québec ait meilleure mine*, Ecojustice, Montréal.
- Bherer, L., P. Dufour, C. Rothmayr Allison, 2013, *Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique*, Université de Montréal, Montréal.
- Brownsey, K., 2007, « The New Oil Order: The Post Staples Paradigm and the Canadian Upstream Oil and Gas Industry », *Canadian Political Science Review*, 1, 1, pp.91-106.
- Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement, 2011, *Le développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement, 2014, *Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Castonguay, A., 2013, « Pauline Marois : « Nous allons exploiter le pétrole du Québec » », *L'actualité*, 23 mars 2013.
- Chailleux, S., S. Moyson, 2016, « The French ban on hydraulic fracturing and the attempts to reverse it: Social mobilization, professional forums and coalition strategies », 30p. dans Weible, Heikkila, Ingold, Fischer, *Policy Debates on Hydraulic Fracturing: Comparing Coalition Politics in North America and Europe*, Palgrave Macmillan, New-York, pp.115-145.
- Chailleux, S., 2015, « Construction de la controverse sociotechnique sur le gaz de schiste au Québec » *Recherches sociographiques*, 56, 2-3, pp.325-351.
- Chailleux, S., 2017, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, 24, 1 (à paraître).
- Chailleux, S., P. Zittoun, à paraître, *Démocratie sous pression*, Presses de Sciences Po, Paris.

²⁶ En France, le secteur de l'énergie a été transféré du Ministère de l'Industrie au Ministère de l'Écologie depuis 2008 ce qui a influencé les orientations en matière d'hydrocarbures (voir Chailleux et Zittoun, à paraître pour une analyse de la controverse sur le gaz de schiste en France).

- Collins, H., R. Evans, 2017, *Why democracies need science*, Polity Press, Cambridge.
- Comité de l'Évaluation Environnementale Stratégique, 2014, *Évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste*, Québec (Qc), Gouvernement du Québec.
- Commissaire au Développement Durable, 2011, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Commissaire au Développement durable, Jean Cinq-Mars, 2011, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, Lanoue, R., Mousseau, N., 2014, *Maîtriser notre avenir énergétique: pour le bénéfice économique, environnemental et social de tous*, [En ligne: <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/2334539>].
- Culpepper, P., 2010, *Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Duhaime, G., S. Brousseau, J. Grenier, A. Therrien, C. Beaudoin-Jobin, 2013, « Le développement du Nord et le destin du Québec », *Recherches sociographiques*, 54, 3, pp.477-511.
- Dutrisac, R., 2011, « Exploitation des gaz de schiste - Québec défend le comité responsable de l'ÉES », *Le Devoir*, 14 mai 2011.
- Fortin, M.-J., Fournis, Y., 2013, *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial: l'industrie du gaz de schiste au Québec*, Université du Québec à Rimouski, Rimouski.
- Fortin, M.-J., Y. Fournis, 2015, « La participation conflictuelle : la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Participations*, 13, 3, pp.119-144
- Fournis, Y., M.-J. Fortin, 2014, « La politique éolienne au Québec : un méga-projet ? », *Organisations et territoires*, 23, 3, pp.37-42.
- Fournis, Y., M.-J. Fortin, 2015, « Les régimes de ressources au Canada : les trois crises de l'extractivisme », *Vertigo*, 15, 2, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/16489>. Consulté le 15 janvier 2016.
- Gauthier, M., L. Simard, 2007, « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en oeuvre et effets », dans Blatrix, Fourniau, Blondiaux, Dubreuil, Revel, Lefebvre, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- Gendron, C., 2016, « Une science pacificatrice au service de l'acceptabilité sociale ? Le cas des gaz de schiste au Québec », *Éthique publique*, 18, 1, [En ligne] URL : <http://ethiquepublique.revues.org/2531>. Consulté le 23 août 2016
- Gendron, C., R. Janda, A. Friser, P. Angers, 2015, *Tenir compte de l'acceptabilité sociale dans la gouvernance du territoire et la mise en valeur des ressources*, Mémoire sur le livre vert intitulé Orientations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale.
- Genivar, 2013, *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (ÉES2)*.
- Hall, P., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, pp.275-296.
- Hassenteufel, P., 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Hessing, M., M. Howlett, 1997, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy: Political Economy and Public Policy*, UBC Press, Vancouver.
- Howlett, M., 2009, « Process sequencing policy dynamics: beyond homeostasis and path dependency », *Journal of public policy*, 29, 3, pp.241-262.
- Jobert, B., P. Muller, 1987, *L'État en action*, PUF, Paris.
- Legault, J., 2015, « Le virage vert de Philippe Couillard », *Le Journal de Montréal*, 8 décembre 2015
- Ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles, 2016, *Orientations du Ministère de l'énergie et des ressources naturelles en matière d'acceptabilité sociale (Livre vert)*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune, 2006, *L'énergie pour construire le Québec de demain - stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune, 2010, *Le développement du gaz de schiste au Québec*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2015, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement (Livre vert)*, Gouvernement du Québec, Québec.

- Montpetit, E., E. Lachapelle, 2013, *L'opinion des Québécois sur les gaz de schiste: une comparaison avec la Pennsylvanie et le Michigan*, Université de Montréal, Montréal.
- Muller, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, pp.189-208.
- Muller, P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structure, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55, 1, pp.155-187.
- Muller, P., 2013, *Les politiques publiques*, PUF, Paris.
- Nadeau, J., 2013, « Forum des idées ó Le gaz et la fracturation hydraulique font rêver Couillard », *Le Devoir*, 26 août 2013
- Nahrath, S., 2010, « Les référentiels de politiques publiques », *Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique*, 7 & 8 janvier 2010, Université de Genève.
- Rodon, T., F. Lévesque, J. Blais, 2013, « De Rankin Inlet à Raglan, le développement minier et les communautés inuit », *Études inuits*, 37, 2, pp.103-122.
- Salvet, J.-M., 2011, « Le budget Bachand et les mines: un milliard en redevances », *La Presse*, 12 mars 2011.
- Secor, KPMG et FMC Avocats, 2012, *Les redevances minières au Québec*.
- Shield, A., 2010, « Gaz de schiste : Normandeau fait vibrer des cordes sensibles », *Le Devoir*, 15 septembre 2010.
- Shields, A., 2015, « Le Québec, cancre canadien », *Le Devoir*, 26 octobre 2015.
- Simard, L., M. Gauthier, 2011, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, 17, 1, pp.39-67.
- Syndicat de la Fonction Publique du Québec, 2015, *Vers un régime d'autorisation environnementale affaibli*, mémoire déposé dans le cadre du projet de loi no102, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (PL 102).
- Tetlow, M., M. Hanusch, 2012, « Strategic environmental assessment: the state of the art », *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30, 1, pp.15-24.
- Vérificateur Général du Québec, 2009, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009 - Tome II - Interventions gouvernementales dans le secteur minier*, Québec.