

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



MÉMOIRE

Année scolaire 2015-2016

Master spécialisé

« Techniques, Sciences, Décisions »

2^{ème} année

**Les limites de l'expertise technique dans le traitement de la
controverse sur les gaz de schiste au Québec**

**Une analyse des mémoires des participants aux audiences du Bureau d'Audiences
Publiques sur l'Environnement**

*Stage effectué au Centre de recherche sur les Politiques et le Développement Social (CPDS),
Université de Montréal, département de science politique*

**Maître de stage dans la structure d'accueil : Mme Laurence Bhérier
Tuteur à l'IEP Grenoble : Mme Séverine Louvel**

Valentine POTDEVIN

Grenoble, Septembre 2016

Table des matières

Remerciements	3
Introduction	4
I- Le modèle du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE) et le contexte entourant les gaz de schiste : la participation du public légitimée	11
A- Le BAPE, un instrument privilégié de redéfinition des rapports sciences-société.....	12
B- Les limites de l'évitement de la participation publique : le cas des gaz de schiste	20
II- Les discours des participants : quelle remise en cause du cadrage technique de la controverse ?	27
A- Les argumentaires par acteurs : des discours peu cadrés « technique »	30
B- L'entremêlement des relations entre expertise scientifique et choix politique : exemples soulevés dans les mémoires	38
III- L'apport de la participation du public illustré par le contenu des mémoires : pour une ouverture des décisions	44
A- L'expertise diversifiée de la société civile : des mémoires riches pour appréhender la controverse	45
B- La centralité de la commission par l'écriture du rapport : faudrait-il instaurer un débat entre les participants ?	56
Conclusion.....	60
Bibliographie	62
Annexe 1 : Précisions sur la méthodologie et tableaux de résultats.....	65
Variables quantitatives et qualitatives relevées à la lecture des mémoires :	65
Tableaux de résultats des indicateurs quantitatifs	65
Annexe 2 : Activités réalisées pendant le stage	77
Annexe 3 : La liste des participants avec les références des mémoires	79

Remerciements

Je tiens à remercier sincèrement Mme Laurence Bhérer et M. Érick Lachapelle pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce stage et pour leur accueil et leur encadrement chaleureux et bienveillant. Merci de m'avoir initié au monde de la recherche et de m'avoir impliqué dans vos travaux respectifs. Ce fut un véritable plaisir de travailler avec vous.

Je remercie également Mme Séverine Louvel pour son suivi, sa disponibilité dans l'encadrement du mémoire et ses bons conseils qui m'ont guidé aussi bien dans la réalisation de ce mémoire que dans mes réflexions sur mon orientation future.

Une pensée pour toutes les personnes rencontrées à l'Université de Montréal, qui ont fait de ce séjour une expérience agréable et enrichissante.

Un immense merci à mes proches et tout particulièrement à Nirina pour ses compétences en Excel et son soutien quotidien ; ainsi qu'à ma famille pour leurs encouragements si précieux.

Introduction

« *Les instruments d'action publique contiennent une prédéfinition de la controverse : c'est un problème technique et un problème d'acceptabilité sociale* ». (Chailleux 2013)¹.

En faisant référence à la façon dont les pouvoirs publics ont traité la controverse entourant l'implantation de l'industrie des gaz de schiste au Québec, Sébastien Chailleux pointe l'enracinement encore présent d'un modèle de gouvernance assez traditionnel des questions liées à des domaines techniques et scientifiques. Ce modèle confère à la science et aux experts une place primordiale dans la gestion de grandes questions contemporaines qui sont alors cadrées comme des problèmes techniques. Dans ce modèle, si les « profanes » ont des préoccupations légitimes, ce qui justifie qu'elles soient exprimées, il s'agit principalement de perceptions des risques en décalage avec une appréciation des risques rationnelle de l'expertise². Alors, pour combattre les problèmes d'acceptabilité sociale, les experts vont venir « rassurer » le public, en proposant des modèles fiables de gestion des risques³. L'expression des revendications du public peut être organisée mais permet majoritairement de légitimer la décision. Comme le souligne Sébastien Chailleux, la séparation est ici stricte entre le domaine technique et le domaine sociétal, traités comme deux problèmes distincts. Le traitement public des grands projets de développement, comme l'est l'industrie des gaz de schiste, est alors restreint à une gestion de risques à encadrer et à minimiser ainsi qu'à la définition de ce qu'est un risque acceptable.

¹ CHAILLEUX, S., (2013). « L'impossible accommodement entre participation publique et expertise dans la controverse sociotechnique sur les gaz de schiste ». *Journées doctorales du GIS Participation du public, décision, démocratie participative*, 22 novembre 2013, Bordeaux.

² Selon Michel Callon, dans un tel modèle « *les risques associés aux technosciences (risques environnementaux ou sanitaires) existent sous deux formes : une forme objective et une forme subjective. Les risques objectifs sont décrits et analysés par les scientifiques, qui assignent des probabilités à certains événements et identifient des facteurs de risque. Les risques subjectifs sont ceux que les individus, et tout particulièrement les profanes, se représentent indépendamment de toute référence à des savoirs attestés et objectifs.* » (CALLON, M. (1998). « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des mines*, Janvier 1998)

³ Ce modèle de décision traditionnel est théorisé dans des classifications de modèles de démocratie technique par Michel Callon (Callon 1998, Op. Cit) comme un « modèle de l'instruction publique » et comme un modèle de gouvernance de l'innovation et des risques « standard » par Pierre-Benoît Joly (JOLY, P.B. (2001). « Les OGM entre la science et le public ? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques », *Economie rurale*, N°266, p. 11-29).

On ne peut que s'étonner d'une telle définition stricte technico-centrée d'un problème aussi complexe que l'implantation de l'industrie des gaz de schiste, tant elle soulève des enjeux entremêlés environnementaux, sociétaux, économiques et techniques. La tendance contemporaine est en effet plutôt à la reconnaissance des limites d'une gouvernance centrée sur l'expertise seule⁴. On parle alors d'entrée du public, non seulement par l'apport de ses préoccupations qui permettent d'élargir les enjeux pris en compte dans le processus décisionnel, mais certains évoquent également une « expertise profane »⁵ ou une « intelligence citoyenne »⁶. Alors, il s'agit d'un modèle de gouvernance qui va tendre vers ce qui a été théorisé comme de la « co-contruction »⁷ ou de la « co-production »⁸ des savoirs qui interroge la conception de la science utilisée dans l'expertise. Le courant de la sociologie des sciences s'attache d'ailleurs à remettre en cause une conception traditionnelle de la science perçue comme révélatrice de vérités universelles. La société civile, par son public différencié et directement concerné par un projet, peut apporter des connaissances et participer entre autres à l'exploration des problèmes collectifs⁹. La frontière entre les faits et les valeurs devient plus floue dans la mesure où l'expertise n'est plus considérée comme entièrement neutre : les données discutables sont illustrées par des expertises divergentes et parfois opposées et un corps scientifique qui ne fait pas front commun. Cette mise en lumière des limites attribuées à l'expertise technique comme base d'une décision ayant de fortes conséquences sociétales et environnementales vient légitimer des processus d'ouverture des décisions au public. Des instances délibératives sont créées pour tenter de répondre à la difficulté d' « agir dans un monde incertain »¹⁰.

⁴ CALLON, M. (2003). « Quel espace public pour la démocratie technique ? ». *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 197-221. « La démocratie délégative, celle qui maintient une stricte distinction entre faits et valeurs et qui organise en outre le monopole des chercheurs professionnels sur la production des savoirs et des techniques, est de plus en plus difficile à maintenir. Les controverses socio-techniques qui se multiplient ne sont pas traitables par les institutions existantes ».

⁵ De nouveaux écrits s'intéressent aujourd'hui à rendre visible cette expertise profane, notamment dans le secteur de la santé, avec l'expertise des associations de patients : Akrich, M., & Rabeharisoa, V. (2012). L'expertise profane dans les associations de patients, un outil de démocratie sanitaire. *Santé publique*, 24(1), 69-74.

⁶ BATELLIER, P., SAUVÉ L. (2011). « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion* 2011/2 (Vol.36), p. 49-58.

⁷ Joly 2001, *Op. Cit.*

⁸ Callon 1998, *Op. Cit.*

⁹ LASCOUMES, P. (1999). « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 36, p. 75-95.

¹⁰ En référence au livre : CALLON, M., BARTHE, Y., LASCOUMES, P. (2014). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil.

C'est dans cette optique d'ouverture au public qu'a été créée au Québec en 1978 – de manière avant-gardiste à ces débats – une instance qui institutionnalise un débat en aménagement et en environnement et qui est vouée à l'information et à la consultation du public¹¹ : le BAPE, Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement. Le BAPE entend instituer un droit à la participation des citoyens et se présente comme une institution majeure de la démocratie participative. Le BAPE a développé au Québec une culture de l'enquête et des audiences publiques¹² caractérisée par une partie de l'audience « informative » consacrée à la recherche d'information (présentation du projet et question de la commission et des participants) et d'une seconde partie consacrée à l'expression des opinions du public, c'est à dire de toute personne ou groupe intéressé qui désire s'exprimer et/ou déposer un mémoire devant la commission formée par le BAPE.

Au vu de cette culture de la participation publique largement développée au Québec et personnalisée dans cette figure reconnue internationalement¹³ qu'est le BAPE, on peut encore ici s'étonner du constat fait par Sébastien Chailleux. Concernant le sujet des gaz de schiste dont il parle, un premier BAPE¹⁴ a eu lieu à l'automne 2010 sur le « *développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec* »¹⁵, mandaté par le ministre de l'environnement Pierre Arcand. Si Sébastien Chailleux souligne que les instruments d'action publique tendent encore à favoriser un modèle de gouvernance encore trop tourné vers l'expertise technique, nous proposons ici une analyse non pas de l'effet en lui-même de l'instrument sur la définition publique du problème mais plutôt une analyse des définitions et cadrages de la controverse internes à la participation publique, c'est à dire avant que le BAPE n'en fasse la transmission aux pouvoirs publics par son rapport.

L'analyse vise ici à étudier les conceptions de la science et du public présentes au sein même des audiences du BAPE sur le gaz de schiste, plus particulièrement au sein des mémoires

¹¹ GAUTHIER M., SIMARD L. (2007) « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in Blatrix C. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, (pp.78-91) La Découverte.

¹² GAUTHIER M., SIMARD L. (2011a). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.

¹³ Le BAPE a notamment inspiré la création de la CNDP en France (Commission Nationale du Débat Public).

¹⁴ Pour le dossier des gaz de schiste, un second BAPE aura lieu par la suite, en 2014, concernant « Les enjeux liés à l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste dans le shale d'Utica des basses-terres du Saint-Laurent ». Il ne sera pas étudié dans ce mémoire.

¹⁵ Nom du rapport d'enquête et d'audience publiques du BAPE pour ce mandat. BAPE (2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*. Rapport d'enquête et d'audience publique n° 273, Québec, BAPE.

des participants. On s'intéressera ainsi à l'agencement difficile entre la technique et la société dans un lieu particulièrement propice à la rencontre de ces mondes qu'est le BAPE. Il s'agira donc de souligner les limites de l'expertise technique dans un sujet aussi complexe et controversé qu'est le gaz de schiste au Québec (I) et (II) et de démontrer l'intérêt d'une reconnaissance de l'aspect sociotechnique du débat et de la prise en compte de la participation du public dans le traitement de la controverse (III) : Dans quelle mesure l'analyse des mémoires des participants aux audiences du BAPE sur le gaz de schiste illustre-t-elle la remise en cause d'une définition technique de la controverse (I) et (II) et participe-t-elle à montrer l'apport potentiel de la participation publique en termes de connaissances diversifiées et de compréhension d'une telle situation controversée (III) ?

Les deux premières parties s'attachent à analyser les conceptions de la science et de la participation du public présentes au sein des audiences publiques du BAPE sur le gaz de schiste et donc à illustrer les relations complexes entre expertise scientifique et société dans un lieu dont la vocation est de réduire la distance entre les deux. Il s'agira alors de montrer que le modèle du BAPE en lui-même et le contexte particulier de premier BAPE sur les gaz de schiste (I), ainsi que le contenu global des mémoires des participants (II) tendent à souligner les limites d'un cadrage technique de la controverse sur les gaz de schiste. On perçoit alors – que ce soit dans le modèle du BAPE en général, dans le contexte particulier qui a amené la mise en place du BAPE sur les gaz de schiste, ou dans le contenu des mémoires des participants – une remise en cause de l'expertise technique comme étant à même de définir collectivement le problème et d'amener une prise en charge publique de la controverse selon une approche unique de gestion des risques.

La dernière partie sera également basée sur l'analyse du contenu des mémoires. Elle s'intéressera à l'apport de ces mémoires en termes de redéfinition et d'ouverture des enjeux. Le public, par son expertise diversifiée et sa connaissance du local, apporte une connaissance particulière à ne pas négliger dans la gestion publique d'un sujet controversé. Cette analyse défend un modèle de décision qui favorise une plus grande prise en compte de la participation du public.

Méthodologie

Notons qu'il est pertinent d'étudier ces questionnements de manière restreinte aux audiences, puisque l'écriture des mémoires constitue un exercice d'officialisation des argumentaires qui sont alors clairement formulés. Les discours des participants sont donc une

entrée directe pour l'analyse des préoccupations mais surtout des compréhensions variées d'une même controverse et des luttes définitionnelles pour déterminer ce que représente l'industrie du gaz de schiste selon les catégories d'acteurs, et pour apprécier les connaissances variées des participants sur le sujet. L'étude est restreinte à un moment précis de la controverse, que nous contextualiserons par la suite, mais à un moment que l'on peut qualifier de clé puisqu'il s'agit du premier débat public officiel sur la question des gaz de schiste au Québec, soit de la première prise en compte publique des revendications de la société civile.

La méthodologie employée est basée sur la lecture et l'analyse des mémoires des participants aux audiences publiques. Ils sont au nombre de 199 et représentent un corpus de 3318 pages. Une grille de lecture a guidé l'analyse. Pour chaque mémoire, les informations suivantes ont été récupérées¹⁶ : le type d'acteur, le type de savoirs utilisé et le rapport à l'information technique (par exemple apport de connaissances sur les particularités locales ou maîtrise de l'information technique etc), la demande de moratoire et la justification de ce moratoire le cas échéant, la demande d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) et la justification de cette ÉES le cas échéant, la position générale vis à vis de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, la position vis à vis du mandat accordé au BAPE, le respect du cadre du mandat accordé au BAPE dans le mémoire, la vision du BAPE du participant, le cadrage principal du mémoire, l'argumentaire développé, l'ensemble des thèmes abordés, le thème principal suivant la lecture du rapport du BAPE, les thèmes abordés suivant la lecture du rapport du BAPE, les commentaires sur l'incertitude scientifique ou le manque d'études le cas échéant, les commentaires sur la participation des citoyens et la démocratie participative, les propositions et recommandations principales, les questionnements et la remise en cause ou non de la pertinence du projet elle-même¹⁷.

La plupart des catégories créées ici ne sont pas à choix fermés. Il s'agit plutôt de commentaires qualitatifs recueillis lors de la lecture des mémoires à propos de ces sujets là. Les catégories qui ont pu être traitées quantitativement sont regroupées notamment en Annexe 1, qui présente quelques tableaux de résultats de croisement de ces catégories. C'est l'ensemble de la

¹⁶ La plupart des indicateurs seront plus compréhensibles par la suite du mémoire avec la contextualisation de la mobilisation.

¹⁷ La liste de ces indicateurs est disponible en annexe 1, accompagnée des tableaux de résultats des indicateurs qui pouvaient être traités quantitativement.

lecture qui m'a amenée à construire cette question de recherche qui m'est apparue pertinente après une première lecture des mémoires. Les données qualitatives recueillies seront utilisées (de manière non exhaustive au vu de la quantité d'information recueillie) pour appuyer les propos à l'aide d'éclairages sur des points précis.

Par ailleurs, la lecture du rapport de la commission du BAPE permettra d'ouvrir quelques questionnements finaux sur la prise en compte par le rapport du BAPE d'aspects des mémoires qui auront été mis en lumière dans notre analyse.

La littérature utilisée pour étayer ce mémoire regroupe des articles sur trois sujets principaux : les études sur les mobilisations autour du gaz de schiste au Québec, la littérature qui s'est développée autour du BAPE, et la littérature sur les modèles de « démocratie technique » et de « démocratie dialogique » qui traite de la nécessité dans les sociétés contemporaines d'élargir le processus décisionnel au public pour certaines questions controversées et complexes qui font intervenir la science et la technique.

Contextualisation de l'étude : stage de fin d'études¹⁸

Cette réflexion se situe dans la continuité d'un stage réalisé au département de science politique de l'Université de Montréal, dans le Centre de recherche sur les Politiques et le Développement Social. Dans ce stage, une des missions qui m'a été confiée fut de réaliser une base de données renseignant l'ensemble des consultations publiques sur le sujet des hydrocarbures au Québec des dernières années. Cette mission m'a permis de me familiariser avec le contexte entourant la problématique des hydrocarbures au Québec ainsi qu'avec les types de participation principalement employés. Cette étude a attiré mon attention sur le nombre important de consultations comme mode de participation publique. La consultation peut être perçue comme un mode de gouvernance plutôt usuel au Québec pour les questions relatives aux énergies et notamment à l'exploration et l'exploitation des sols québécois, mais aussi la construction d'oléoducs ou de terminaux gaziers. Ce modèle de la consultation s'est d'ailleurs développé conjointement à des préoccupations environnementales grandissantes vis à vis des grands projets

¹⁸ La liste des missions et des tâches réalisées pendant le stage est disponible en Annexe 2.

de développement. La prise en compte de l'environnement requiert une conception plus large des enjeux et une intégration de ceux-ci a constitué le domaine dans lequel la participation du public s'est organisée.

I- Le modèle du BAPE et le contexte entourant les gaz de schiste : la participation du public légitimée

Afin d'analyser la place de la science et du public dans les audiences du BAPE sur les gaz de schiste, il paraît nécessaire de revenir sur l'instrument qu'est le BAPE et ce qu'il représente en termes de redéfinition des rapports entre sciences et société. Les limites de l'expertise technique et l'importance de la participation du public sont portées et représentées par le BAPE qui a instauré un réel « modèle québécois » de la participation, par une procédure qui s'est avérée efficace et crédible¹⁹ (A).

Mais aussi, il importe de contextualiser ce BAPE au sein du mouvement de mobilisation sur les gaz de schiste qui a eu lieu au Québec, puisque ce BAPE sur le « *développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec* » n'est qu'une étape dans l'évolution de la controverse. La problématique du gaz de schiste peut être distinguée par son contexte particulier par rapport au processus habituel du BAPE. Entre autres, une alerte donnée par les citoyens, une absence d'étude d'impact, un gouvernement non neutre, une indépendance des experts remise en cause, un mandat qui tend à contrôler le résultat du rapport du BAPE. On montrera alors que, d'une certaine manière, ce contexte initialement non propice à la société civile, pourrait être porteur d'une remise en cause d'une expertise technique comme seule à même de traiter la controverse et de légitimer une décision. En effet, la société civile ayant été particulièrement écartée des premières étapes décisionnelles sur l'implantation de l'industrie, le contexte du BAPE serait, en retour, particulièrement propice au retour de la société civile sur ces questions, puisqu'elle s'est notamment constituée en lanceur d'alerte. Le BAPE serait une forme de reconnaissance de la part de l'autorité publique – reconnaissance peut être un peu forcée - des préoccupations de la société civile et de la nécessité d'ouvrir le débat.

¹⁹ HALLEY, P., FORTE M. (2004) « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec. » *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, pp. 5-15.

A- Le BAPE, un instrument privilégié de redéfinition des rapports sciences-société

L'adoption de la loi sur la qualité de l'environnement (LQE) en 1972 introduit le principe des évaluations environnementales²⁰. Sa refonte en 1978²¹ consacre l'information et la participation du public dans le droit de l'environnement et crée le Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement. Cet organisme, qui relève du ministre de l'environnement²² de qui il reçoit ses mandats, a pour mission fondamentale « *d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel englobe les aspects écologique, social et économique. Pour réaliser cette mission fondamentale, le BAPE informe, enquête et consulte la population sur des projets ou des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre* »²³. Il s'agit d'un organisme consultatif, qui n'est donc pas décisionnel et qui est indépendant des autorités publiques.

Le BAPE reçoit des mandats du ministre de l'environnement dans le cadre de deux modalités qui sont prévues dans la Loi sur la Qualité de l'Environnement, qui lui confèrent deux fonctions distinctes²⁴ :

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

L'article 31.1 et s. de la LQE fait intervenir le BAPE dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. L'enquête et l'examen public du BAPE sont une étape dans cette procédure d'autorisation des grands projets de développement économique. Les types de projets soumis à cette procédure constituent une liste exhaustive et sont

²⁰ L'article 22 de la loi précise que « nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie, l'exercice d'une activité (...) s'il est susceptible d'en résulter (...) une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir du directeur, un certificat d'autorisation » (cité dans : SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU F., GARIÉPY M., GAUTHIER M. (2006). *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan.)

²¹ Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement

²² Il y a eu différentes appellations de ce ministère de l'environnement, aujourd'hui appelé le « ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques » et lors du BAPE sur le gaz de schiste appelé « Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) ».

²³ Site du BAPE. : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm>

²⁴ Selon : Gauthier et Simard, 2007, *Op. Cit.*

inscrits dans le règlement qui encadre la procédure²⁵, ce qui signifie que l'inscription d'un nouveau type de projet requiert l'adoption d'un règlement ou d'une loi. Le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts constitue la principale fonction du BAPE, puisqu'entre 1978 et 2011, environ 74%²⁶ des mandats confiés au BAPE l'ont été dans le cadre de cette procédure. Le BAPE a donc comme principale fonction d'associer le public à cette procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Lorsqu'un projet est soumis à cette procédure, le promoteur doit d'abord déposer un avis de projet auprès du ministre de l'Environnement. Ce dernier doit alors lui faire part du contenu de l'étude d'impact que le promoteur doit transmettre par la suite. Une fois cette étude d'impact déposée puis jugée recevable par le ministre de l'Environnement - sur consultation des autres ministères - le rôle du BAPE intervient. Il doit mettre à disposition du public²⁷ cette étude d'impact pendant une « période d'information » de 45 jours annoncée par un communiqué de presse. C'est pendant cette période que le public peut demander une audience publique. Le ministre se doit d'accepter si la demande n'est pas jugée « frivole ». S'il n'y a pas eu de demande d'audience, la procédure administrative se poursuit, sans consultation du public.

Dans le cas où la demande d'audience a eu lieu et est acceptée, le BAPE a le mandat de tenir une audience publique et de rédiger un rapport à destination du ministre. La durée du mandat est supérieure à 4 mois. Le président du BAPE doit constituer une commission et choisir son président. Les commissaires possèdent des pouvoirs d'enquêtes et sont indépendants de l'autorité publique. L'audience publique se déroule alors en deux parties : information et consultation.

La première partie est « informative ». Après présentation des demandes d'audiences, du déroulement des audiences, du projet par les promoteurs et ses experts et au besoin présentations par des « personnes ressources » sélectionnées par la commission (par exemple des membres des ministères ou des experts), une période de question gérée par la commission permet au public et à

²⁵ Les projets soumis à la procédure d'évaluation et examen des impacts sur l'environnement sont énumérés à l'article 2 du règlement sur l'examen et l'évaluation des impacts sur l'environnement (article 31.1 LQE). « Parmi ces projets, on retrouve : les travaux en milieu hydrique, les ports et les quais, les mines, les installations industrielles, les lieux de traitement et d'élimination des matières dangereuses, les installations de production et de transport d'énergie, les routes et les autoroutes, les gares et chemins de fer, les aéroports, l'épandage aérien de pesticides et les lieux d'élimination de déchets. Pour plusieurs des activités visées, un seuil d'assujettissement à la procédure d'évaluation des impacts s'applique » (Halley, De Forte, 2004, *Op. Cit.*).

²⁶ Donnée récupérée dans l'article : Gauthier, Simard, 2011a. *Op. Cit.*

²⁷ Le BAPE essaye d'offrir une information la plus accessible possible par exemple en mettant tout la documentation sur son site internet.

la commission d'approfondir leurs connaissances du projet et des enjeux soulevés. Toute personne du public peut adresser à la commission ses questions.

La seconde partie se caractérise par l'expression des opinions de toutes personnes ou groupes concernés. Ils ont la possibilité de s'exprimer verbalement ou de présenter un mémoire déposé en amont, ou simplement de déposer un mémoire sans le présenter. L'expression est ici libre, puisque la participation peut porter sur un enjeu très précis ou sur des problématiques larges, elle peut apporter ou non un positionnement précis sur le projet, elle peut faire des recommandations etc. La commission peut poser des questions et demander des précisions aux participants. Le temps de chaque participant est délimité afin qu'il y ait une équité de participation.

Suite aux audiences, la commission écrit un rapport qui sera remis au ministre de l'Environnement puis rendu public. La décision finale appartient au gouvernement du Québec.

Les autres mandats

La seconde modalité dans laquelle le BAPE intervient est définie à l'article 6.3 de la LQE : il a pour fonction « d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. Il doit tenir des audiences publiques dans les cas où le ministre le requiert. »

Cette disposition générale d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement a permis de développer une pratique de médiation du BAPE. Par ailleurs, par cette fonction d'enquête, le BAPE peut recevoir un mandat dit « générique » c'est à dire portant non pas sur un projet précis avec un promoteur mais sur un programme, un plan, une politique, une filière ou une problématique. Ces enquêtes et/ou audiences génériques représentent environ 2% des mandats²⁸. Cette pratique est moins développée mais c'est par cette modalité que le BAPE sur le développement durable de l'industrie des gaz de schiste a été lancé.

Pour le mandat générique, si le ministre requiert des audiences publiques, la pratique veut qu'elles se déroulent selon les mêmes modalités que les audiences dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts, c'est à dire en suivant le schéma information – consultation.

²⁸ Chiffre récupéré dans l'article de Gauthier et Simard 2011a. *Op. Cit.*

Au delà de la procédure, une pratique crédible et reconnue : l'examen public fondamental dans le processus décisionnel

Ce que représente aujourd'hui le BAPE en termes de modèle de la participation publique au Québec ne tient pas uniquement à la procédure prévue dans la loi - qui lui confère tout de même une permanence de l'institution et un caractère quasi-automatique pour certains projets. La pratique, forgée par 35 années d'expérience, plus de 300 rapports et par des praticiens du BAPE particulièrement investis, a forgé sa crédibilité. En tant qu'organisme « simplement » consultatif, sans crédibilité et légitimité publique, il aurait pu être petit à petit oublié. Au contraire, le BAPE et ses praticiens ont misé sur des exigences de qualité. Selon le premier président du BAPE, Michel Lamontagne, puisque le BAPE est consultatif, les conclusions des rapports et l'analyse « doivent donc s'imposer comme étant l'aboutissement d'une réflexion sans faille »²⁹. Le BAPE, de part la volonté de ses équipes successives, a interprété son rôle donné en vertu de la loi au sens large, et s'est basé notamment sur les pouvoirs des commissaires d'enquête. Le BAPE a pu se forger cette crédibilité notamment en raison d'une pratique claire, avec une procédure simple et qui change peu. Le public a donc connaissance de cette pratique et peu se sentir en terrain connu ; le déroulement des audiences est donc facilité. Par ailleurs, le BAPE permet souvent d'augmenter l'efficacité des décisions, ces dernières devenant plus légitimes puisqu'elles prennent mieux en compte les enjeux soulevés par le public. Le BAPE a su se forger cette crédibilité puisque même des sujets très controversés ont pu être traités. La formule proposée favorise une ambiance plutôt pacifiée, puisque la commission gère les questions et qu'il n'y a pas vraiment d'interactions directes entre les participants, ce qui garantit l'expression de tous.

Par ailleurs, la pratique et les praticiens du BAPE se sont référés au concept de démocratie participative comme idéal. Le BAPE a donc largement dépassé le fait d'enregistrer les opinions pour ou contre un projet et a pris à cœur son rôle de seul responsable de l'examen public des projets et de lieu de la participation du public. Michel Yergeau, ancien vice-président du BAPE, considère que la volonté des membres successifs du BAPE de défendre l'intérêt du public a façonné son fonctionnement³⁰. A la simple lecture de la loi, le BAPE aurait pu devenir un organisme bien

²⁹ Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

³⁰ *Ibid.*

différent de ce qu'il est devenu, notamment bien moins proche du public³¹. Le BAPE a toujours su évoluer pour favoriser la participation du public, notamment en s'adaptant à de nouveaux modes de communication³², mais aussi en orientant son organisation pour favoriser l'accès du public (efforts de vulgarisation, efforts de transparence, rencontres le soir, diffusion large etc). Ce souci commun de montrer l'importance de la participation du public a apporté une crédibilité du BAPE également aux yeux du public qui a une grande confiance dans cette institution puisqu'il se sent écouté. Le public a alors investi ce lieu de participation. Les règles strictes en termes d'éthique (respect, impartialité, équité, vigilance) et d'indépendance que les commissaires ont adoptées par la suite soulignent la volonté de rigueur et donc l'importance qui y est accordée à la participation. Les valeurs d'intégrité, de sens du service public, de défense du droit d'information ont été mises en place par la pratique, qui a alors fait reconnaître l'éthique particulière du BAPE.

La pratique du BAPE a permis que l'examen public devienne une étape importante de la procédure décisionnelle d'autorisation de certains projets ayant un fort impact environnemental. Sa crédibilité lui assure une pérennité, notamment puisqu'aujourd'hui le gouvernement québécois a bien souvent besoin des rapports du BAPE pour justifier ses décisions. La pratique du BAPE a rendu la participation du public normale voire incontournable pour bien des projets et a ainsi favorisé une entrée du public dans le processus décisionnel de projets pourtant d'une grande complexité technique. La confiance de la population dont jouit le BAPE est centrale pour le bon déroulement de la participation publique.

Légitimer des discours variés et un public différencié et mettre en relation la technique et la société

Par son rôle même de favoriser la participation du public et sa pratique qui a renforcé la crédibilité de cette participation, le BAPE est un instrument public important de redéfinition des rapports entre sciences et société. Le choix des instruments publics et des modalités concrètes de la démocratisation n'est pas neutre³³ et est au contraire fondamental puisque les caractéristiques de cet instrument portent en soi une vision particulière de la participation publique. Ainsi, le BAPE légitime l'entrée d'un public varié et l'expression de tous les discours. L'information technique qui

³¹ C'est également Michel Yergeau qui souligne cet aspect. Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

³² Gauthier et Simard 2007. *Op. Cit.*

³³ Callon et al. 2001. *Op. Cit.*

est présentée aux citoyens (en première partie des audiences) peut être questionnée par les participants qui peuvent alors ouvrir la boîte noire des solutions techniques qui leur sont proposées.

Une caractéristique que l'on peut noter du BAPE est sa définition qu'il contient du public, qui détermine sa façon d'organiser le débat. Le rapport annuel de gestion du BAPE de l'année 2014-2015 précise que : « En créant le BAPE, l'Assemblée nationale affirmait le droit des citoyens à l'information et à la consultation, et sollicitait leur participation aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Ce faisant, elle reconnaissait officiellement la valeur et la pertinence de la contribution de la population au processus d'évaluation environnementale en raison de l'expertise concrète qu'elle a de son milieu de vie »³⁴. Le BAPE veut donc souligner que la participation publique n'est pas comprise ici simplement comme une écoute des préoccupations, mais bien comme un apport au processus d'évaluation. Le public est détenteur de connaissances sur son milieu de vie. La définition du public portée par le BAPE est celle du public « concerné »³⁵, qui est alors légitime de s'exprimer. Le BAPE légitime ainsi l'entrée d'un grand nombre d'acteurs variés qui sont eux-mêmes déclencheurs de leur propre participation. En effet, le public est celui qui juge de l'intérêt d'une audience publique³⁶ dans le cadre de la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement et les audiences sont ouvertes à tout public qui se sent concerné (les participants ne sont pas sélectionnés contrairement à d'autres formes de consultation). Chaque intervenant prend la parole au même titre que les autres, selon un temps bien délimité par la commission. La légitimité de tous types d'acteurs qui désire s'exprimer est donc reconnue publiquement. Le public n'est plus, comme dans le modèle de l'instruction publique, une masse qu'il faut juste instruire, mais bien un public différencié, concerné, avec des intérêts différents, qui a des préoccupations légitimes d'être entendues, et même qui peut aider par son expertise sur son milieu de vie. La participation élargie promue par le modèle du BAPE a favorisé un fort investissement du public, puisque les audiences sont bien sollicitées, et une grande diversité d'acteurs. Par sa forme même, le BAPE en dit long sur sa vision des compétences des citoyens puisqu'il considère que le public mérite d'être informé, entendu, et pris en compte dans le processus décisionnel. La séparation

³⁴ BAPE (2015). Rapport annuel de gestion 2014-2015. Québec, BAPE.

³⁵ De même que la définition du public proposée dans la convention d'Aarhus.

³⁶ Selon Claudette Journault, ancienne vice-présidente du BAPE, le fait que le public soit déclencheur de sa propre participation « détermine l'intérêt d'ouvrir un débat public et constitue une assurance de participation de ce public. » Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

experts/profanes s'en trouve réduite. Les experts qui ne sont pas sélectionnés comme « personnes ressources » par la commission s'expriment au même titre que les autres personnes. Le public peut donner son avis sur des questions techniques et les experts peuvent parler politique.

Le format du BAPE favorise également l'expression d'une grande variété d'opinions, sur des thèmes et enjeux qui ne sont pas restreints. La seule restriction est le mandat donné par le ministre de l'environnement au BAPE, qui cadre la consultation. Cependant, les mémoires et les présentations des participants n'ont pas l'obligation de le suivre. Les participants peuvent s'exprimer sans contrainte autres que le respect et le temps imparti, ce qui favorise une grande variété d'opinions. Le débat est alors très ouvert ; on y trouve aussi bien des opposants que des partisans mais le spectre des opinions est souvent bien plus nuancé.

Si le modèle québécois de la participation s'est construit autour de l'enjeu environnemental³⁷ (impact environnemental des grands projets), le BAPE a favorisé une définition large de l'environnement³⁸. Les enjeux qui sont traités au sein du BAPE dépassent largement l'environnement : enjeux sociétaux, légaux, économiques, de procédure etc. La pratique a instauré que le BAPE se prononce également sur les questions de justification des projets et non pas seulement sur l'analyse des impacts, jusqu'aux mesures de suivi et d'atténuation. La commission écoute tous les argumentaires même s'ils sont éloignés du sujet initial. Cette pratique peut générer de nouvelles manières d'interpréter les controverses. La diversité des sujets nourrit la délibération sur le projet puisque de nouvelles manières de concevoir les enjeux peuvent émerger. On note toutefois la limite que le BAPE est globalement pensé selon une logique de « projet », ce qui peut réduire ses capacités à penser globalement la société.

³⁷ Contrairement aux théories de la participation publique tournées autour de la « démocratie technique » qui se basent plus sur les innovations technologiques. Le BAPE s'intéresse plus à la notion de projet - projets qui représentent souvent une innovation technologique, à l'instar du gaz de schiste dont l'exploitation a été rendus rentable par l'association de deux techniques qui sont la fracturation hydraulique et du forage horizontal- et de leur impact environnemental, ce qui peut être mis en parallèle avec les « débordements » des technosciences dans la littérature sur la démocratie technique. Dans cette perspective, le BAPE peut être compris comme la réponse québécoise au questionnement posé par le courant de la démocratie technique : comment les sociétés démocratiques peuvent-elles affronter les défis posés par le développement des sciences et techniques (ici des grands projets industriels) et les débordements qui parfois l'accompagnent (notion d'impact environnemental au sens large) ?

³⁸ Selon le rapport annuel de gestion 2014-2015, le BAPE applique une notion large de l'environnement, assimilable au développement durable. BAPE 2015. *Op. Cit.*

Une autre caractéristique importante du modèle proposé par le BAPE est qu'il repose sur l'aspect central d'une information de qualité. L'information est considérée comme nécessaire à la participation³⁹ mais elle n'est pas perçue comme une fin en soi. Elle vient servir la consultation afin de permettre aux participants de s'exprimer sur des faits nuancés, qu'ils peuvent interroger. En effet, si la première partie des audiences donne accès à de l'information technique et scientifique sur les projets, elle donne également le droit d'interroger cette information. De plus, plusieurs experts sont présents, ce qui favorise la nuance de l'information. L'étude d'impact permet elle aussi un accès à une information technique sur le projet précise.

Ici encore, le modèle du BAPE s'éloigne d'un modèle de l'instruction publique, puisque si la partie informative tient une place importante, elle sert les intérêts d'une véritable consultation. Il ne s'agit pas simplement de « rassurer » le public mais au contraire de l'informer pour atteindre un *empowerment* : « Dès que les participants apprennent à bien se servir de la période de questionnement (fact finding), ils opèrent un transfert de pouvoir au sein de l'audience. Au début, le promoteur fort de son expertise et de son étude d'impact possède toute la connaissance et refoule les participants dans les zones d'ignorance. Au fur et à mesure que l'audience progresse, le savoir empirique, expérientiel et technique des participants se déploie et le promoteur doit reconnaître les limites et les options cachées de son savoir et admettre ses propres zones d'ignorance. Il y a là une expérience de pouvoir extraordinaire qui perdure bien au-delà de la décision gouvernementale favorable ou défavorable qui suivra. »⁴⁰ (André Beauchamp, ancien président du BAPE).

Une telle pratique du BAPE peut avoir des effets sur le long terme pour la reconnaissance de la valeur et de la contribution du public au processus décisionnel, et en faveur d'une démocratie participative. Certains auteurs soulignent que la célébrité du BAPE aurait développé au Québec un impératif du débat public⁴¹. « Au Québec, la procédure d'évaluation des impacts environnementaux et d'examen public a jeté les bases d'une approche de démocratie participative. La place accordée aux citoyens dans le processus décisionnel relatif aux grands projets de développement représente un acquis social important »⁴². Une culture de la participation se serait développée ; le BAPE serait

³⁹ Dans son plan stratégique 2001-2003, le BAPE souligne que « pour agir, il faut savoir » : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/rengen/index.htm#PLANIFICATION_STRATÉGIQUE.

⁴⁰ Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

⁴¹ Gauthier, Simard, 2007. *Op. Cit.*

⁴² Halley, Forte. 2004. *Op. Cit.*

devenu un « réflexe », une « habitude », participant à une démocratisation plus globale de l'action publique. Ce modèle paraît, par bien des égards, intouchable, tant il est reconnu. L'effet du BAPE peut se résumer tel que « dans un souci de rigueur et de démocratie, il n'est plus possible de présenter un projet sans examiner d'autres options sur les plans économique, social et écologique. »⁴³

Bien évidemment, de nombreuses limites du BAPE y compris comme modèle de participation publique sont développées dans la littérature (intervention du publique tardive⁴⁴, rigidité du modèle⁴⁵). Le but n'était pas de les développer ici puisqu'il s'agissait plutôt de présenter le modèle du BAPE de la participation publique et son impact en termes de redéfinition des rapports sciences-société. Le BAPE est donc un instrument public qui soutient à l'échelle québécoise l'ouverture des décisions à une pluralité d'acteurs et d'enjeux. Maintenant que le modèle du BAPE a été présenté, il s'agira de contextualiser le BAPE qui a eu lieu sur le « développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec ».

B- Les limites de l'évitement de la participation publique : le cas des gaz de schiste

La combinaison de deux technologies, le forage horizontal et la fracturation hydraulique, a porté l'attention internationale sur les gaz de schiste et leur exploitation. Les gaz de schiste sont un gaz naturel contenu dans certaines formations géologiques spécifique, comme celle du Shale d'Utica au Québec. Ce gaz est dit « non-conventionnel » car son exploitation nécessite une modification du milieu : le gaz n'est pas contenu dans un réservoir mais emprisonné dans la formation géologique. Son extraction nécessite la fracturation hydraulique, c'est à dire une injection à très haute pression d'une grande quantité d'eau mélangée à du sable et des produits chimiques afin de fracturer la roche et libérer le gaz. L'exploitation se décline alors en un méga projet qui rassemble des milliers de petits puits⁴⁶.

⁴³ Batellier Sauvé, 2011. *Op. Cit.*

⁴⁴ Halley, Forte. 2004. *Op. Cit.*

⁴⁵ Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

⁴⁶ SAUVÉ, L., BATELLIER, P. (2011). « La mobilisation citoyenne sur la question du gaz de schiste au Québec ». *Nouveaux Cahiers du Socialisme*, No 6, «  cosocialisme ou barbarie » (sous la direction de Brouillette, V., Guay, N., Levy, A., Martin, E. et Poulin, R.) Automne 2011, p. 224-236.

L'industrie des gaz de schiste est une industrie nouvelle pour le Québec. Les prospections montrent que de grandes quantités de gaz de schiste seraient contenues dans la formation géologique du Shale d'Utica qui s'étend globalement de Québec à Montréal, le long de la vallée du Saint Laurent, principalement sur la rive sud et jusqu'à la frontière américaine. A priori, le gaz présent serait « propre » c'est à dire composé principalement de méthane et de peu ou pas de dioxyde de carbone et de sulfure d'hydrogène⁴⁷. La consommation québécoise de gaz naturel est entièrement basée sur l'importation du gaz de l'ouest canadien. Elle représente environ 13% des besoins énergétiques et est à 87% utilisée par le secteur industriel et commercial.⁴⁸

Le gouvernement du Québec a accordé des permis de recherche⁴⁹, sous forme de droits exclusifs de recherche, à des entreprises privées sur la quasi totalité du Shale soit environ 20 000 km². Sur cette formation, environ 150 forages ont été réalisés entre 2006 et 2010 pour évaluer le potentiel gazier. Jusqu'à la fin de 2010, 29 puits d'exploration ont été forés et la fracturation hydraulique a été réalisée pour 9 puits verticaux et 6 puits horizontaux. A l'époque du lancement du BAPE, l'industrie en est donc encore à la phase d'exploration et d'évaluation du potentiel gazier, et les résultats sont alors plutôt probants. Toutefois, l'exploration requiert déjà la mise en place des installations et des procédés de fracturation et de forage, c'est à dire la mise en place des procédés controversés. La différence avec l'exploitation se situe quand le gaz est réellement vendu.

Ce déploiement de l'industrie par le biais de la remise des permis par le gouvernement et le démarrage des travaux s'est fait « en catimini »⁵⁰. Les permis de recherche n'ont été soumis à aucun mécanisme d'information ou de consultation, ni du public ni des collectivités locales. Une des particularités du Québec pour la question des gaz de schiste comparé à certaines zones américaines ou de l'Alberta, est que la zone concernée est densément peuplée⁵¹. Le territoire visé est vaste et constitue la zone la plus habitée du Québec, qui contient également les terres agricoles les plus fertiles du Québec avec des usages et économies propres. Les premières activités d'exploration

⁴⁷ BAPE 2011. *Op. Cit.*

⁴⁸ BAPE 2011. *Op. Cit.*

⁴⁹ Les permis sont délivrés par le ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF). Il en aurait délivré environ 600.

⁵⁰ BHERER, L., DUFOUR, P., ALLISON, C. R. (2013). « Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique ». *CPDS-Université de Montréal*

⁵¹ Bhérier et al. 2013. *Op. Cit.*

peuvent se caractériser par leur grande discrétion et le manque total de transparence, ainsi que par l'exclusion des citoyens et des acteurs territoriaux. Le consensus de cette exploration s'est fait simplement entre le gouvernement et les entreprises. Les compagnies, quand elles ont dû demander l'accès aux propriétaires terriens, ont favorisé des ententes bilatérales, sans annonce publique de leurs travaux. Peu de compagnies sont passées par les instances publiques locales. Cette industrie s'est donc développée presque dans le secret. « Tout s'est tramé en coulisses »⁵² et le projet au départ était invisible aux yeux des territoires et des citoyens ; les enjeux du gaz de schiste, nouveaux au Québec, étaient méconnus. Cette situation s'est vue confortée par la législation et la réglementation en vigueur qui s'applique à cette industrie. Puisqu'aucun cadre réglementaire spécifique n'a été mis en place pour cette industrie, cette dernière relève de la loi sur les mines, qui donne des droits de propriétaire au niveau du sous-sol au détenteur du permis⁵³. Pour la détention des permis, le principe est celui du « *free mining* », c'est à dire de l'accès à la ressource en faveur du premier demandeur. En raison de la préséance de la loi sur les mines sur d'autres lois, les municipalités et citoyens sont dépossédés de leurs pouvoirs d'action, et la loi sur les mines impose des relations et des négociations principalement avec les acteurs centraux. Le contexte réglementaire va à l'encontre de la participation du public et est à l'avantage des promoteurs⁵⁴, ce qui explique la forte précipitation des compagnies vers le Québec. D'une certaine manière, ce cadre réglementaire fait se soustraire ce domaine du principe de précaution et « a pour effet direct l'exclusion des acteurs tiers »⁵⁵.

Le début des travaux d'exploration a donc été fait dans une méconnaissance totale de la population. Cependant, la zone étant habitée, certains citoyens ont commencé à constater la présence de l'industrie : puits, camionnage, nuisances dues au bruit, à la poussière, à la lumière etc. Les signes étant visibles dans la vie quotidienne, des citoyens interpellés ont commencé à tenter de se renseigner. Des citoyens témoignent alors des nuisances dont ils souffrent et des problèmes de relations avec l'industrie ; l'attitude de certaines compagnies a parfois largement ignoré les demandes citoyennes voire manqué de respect. Si les citoyens n'avaient pas forcément d'avis sur

⁵² Sauvé, Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁵³ Cette loi déclare que les propriétaires de terrains ont le contrôle du sol mais pas du sous-sol de leur terrain.

⁵⁴ Sauvé, Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁵⁵ FORTIN, M. J., FOURNIS, Y. (2015). « Une participation conflictuelle : la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Participations* (N  13), p. 119-144.

le projet au départ, la suspicion monte en raison du manque d'information, de l'attitude de l'industrie et du manque de transparence volontaire. L'industrie commence à tenir des séances d'informations au niveau local pour tenter de rassurer. Toutefois, les citoyens se rendent compte de l'ampleur du projet, qui est non pas un projet simplement local, mais étendu à l'échelle du Québec. La quête d'information des citoyens s'organise alors⁵⁶. Des comités de vigilance se créent au niveau local⁵⁷, et des moyens de diffusion de l'information se développent⁵⁸. Les groupes se tournent alors vers les instances telles que les syndicats, les partis politiques, les élus, les groupes environnementaux, pour tenter de trouver de l'information et de sensibiliser leurs représentants à leurs préoccupations. Au plus les groupes se renseignent au plus la colère monte en raison du sentiment d'impuissance d'avoir été écarté d'un projet global. Ils entament des périodes de sensibilisation. Ces comités locaux se sont forgés comme lanceurs d'alerte⁵⁹, et ont réussi à porter l'attention des réseaux environnementaux et des médias sur la question des gaz de schiste. Les mobilisations ont donc émergé de façon très localisée⁶⁰ et ont été majoritairement lancées par des groupes de citoyens qui sont allés chercher l'information et sont allés sensibiliser d'autres types d'acteurs. La mobilisation a progressivement gagné du terrain et est devenue une mobilisation d'une ampleur sans précédent, puisqu'elle a permis en un temps réduit de questionner non seulement l'implantation des gaz de schiste, mais également les choix énergétiques du Québec et l'utilisation des ressources collectives⁶¹. Une caractéristique d'une telle mobilisation est notamment son potentiel de conflictualité puisque basée sur des militants bénévoles très impliqués personnellement⁶². Si au départ les questionnements tournaient surtout autour de l'étonnement et la volonté d'informations, le jugement négatif va vite prendre le dessus, en raison des risques directs pour l'environnement et les impacts locaux. La controverse s'étend vite aux préoccupations

⁵⁶ « reportages et études disponibles sur l'internet, échanges avec des représentants de groupes écologistes, discussions avec des employés du secteur gazier et des puits du voisinage, recours à des connaissances et amis spécialistes pouvant apporter une contre-expertise dans divers domaines (droit, géologie, économie, partis politiques)... La situation vécue aux Etats-Unis, où l'industrie est plus mature, constitue un référent symbolique » Fortin et Fournis 2015. *Op. Cit.*

⁵⁷ Des comités de vigilance ont été créés dans plus de 95 municipalités selon : DUFOUR, P., BHERER, L., ALLISON, C. R. (2015). « « Faire la politique soi-même » : le cas des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec ». *Canadian Journal of Political Science*, 48(01), 125-146.

⁵⁸ Par exemple, le blogue les ami(e)s du Richelieu est créé et constitue une importante source d'information sur les gaz de schiste.

⁵⁹ L'article de Dufour et al. a renseigné le fait que les comités de citoyens ont joué un rôle moteur dans la mobilisation. (Dufour et al. 2015. *Op. Cit.*)

⁶⁰ Sur la question de la mobilisation territoriale : Fortin, Fournis, 2015. *Op. Cit.*

⁶¹ Sauvé, Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁶² Bh rer et al. 2013. *Op. Cit.*

socio-environnementales : l'utilisation de grandes quantités d'eau, la contamination de l'eau potable par les produits chimiques, les risques sismiques, les risques d'explosion, les nuisances riveraines, l'impact sur les milieux sensibles, les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air, l'impact sur la santé, la sécurité publique etc.

C'est en réaction à cette situation et à la demande répétée de moratoire que le gouvernement, forcé d'agir, décide de mandater le BAPE. Le 31 août 2010, le ministre du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), Monsieur Pierre Arcand, confie le mandat de créer une commission d'enquête sur le « *développement durable de l'industrie des gaz de schiste* » et de tenir des audiences publiques dans trois régions administratives : Centre-du-Québec, Chaudière-Appalaches et la Montérégie. Selon le mandat, le BAPE 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 populations concernées, l'environnement et les autres secteurs d'activité présents sur le territoire* » ; de « *proposer des orientations pour un encadrement légal et réglementaire qui assure, pour les volets d'exploration, d'exploitation et d'infrastructures de collecte de gaz naturel, le développement sécuritaire de cette industrie dans le respect du développement durable* » et de « *s'adjoindre à des experts scientifiques qui évalueront tout enjeu lié au présent mandat* ». Il s'agit donc d'un mandat générique, confié en vertu de l'article 6.3 de la Loi sur la Qualité de l'Environnement. Le mandat débute le 7 septembre 2010 et s'est terminé le 28 février 2011 (initialement il était prévu jusqu'au 4 février). L'industrie des gaz de schiste étant une nouveauté sur le sol québécois, elle ne fait pas partie des projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le ministre a donc utilisé le mandat d'enquête du BAPE.

Ce mandat est très vite critiqué⁶³ dans la mesure où il comporte un présupposé favorable au projet et laisse entendre que la filière sera de toute façon exploitée. En confiant un mandat tourné non pas vers la pertinence du projet mais plutôt son cadre de réalisation, le gouvernement montre son accord de principe avec cette industrie. Ce mandat dénote avec la pratique du BAPE qui s'est tournée vers l'enquête sur la justification des projets⁶⁴. Le projet à l'étude est en fait une série de

⁶³ Francoeur, L-G. (2010). « Consultations sur les gaz de schiste. Des anciens du BAPE critiquent son mandat ». Le Devoir, 17 septembre 2010, Montréal, Québec.

⁶⁴ Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

projets, dont les lieux et les promoteurs sont différents. La durée du mandat est elle aussi vivement critiquée puisque les mandats génériques durent généralement plus longtemps. Il paraît difficile pour le BAPE de faire un examen rigoureux en un temps si limité. Les opposants ont perçu ce mandat comme une stratégie politique visant à dépolitiser le conflit, calmer les opposants et légitimer l'implantation de l'industrie déjà décidée en amont de la consultation. La restriction aux trois régions administratives suscite également la critique puisque le projet n'est alors pas pensé dans son impact global sur le Québec, notamment en termes de choix énergétique. Mais surtout, l'absence d'une véritable étude d'impact – comme c'est habituellement la pratique - au début des audiences tend à souligner le caractère bâclé de la consultation. Le manque d'informations générales sur le projet va caractériser le début des audiences publiques. Aucune étude globale d'impact n'avait été réalisée avant la délivrance des permis et il en est de même pour le début du BAPE : aucune étude d'impacts sociaux, d'impacts écologiques, d'analyse économique globale, d'étude sur le cycle du carbone, sur la caractérisation des milieux, de comparaison avec d'autres filières énergétiques.

Le BAPE arrive donc quand certains travaux de l'industrie ont commencé et que la mobilisation est déjà bien avancée. Les groupes de citoyens ont réalisé un travail de recherche d'information et de sensibilisation. Selon la chronologie réalisée par Fortin et Fournis⁶⁵, le BAPE se situe dans la phase appelée de « coalition élargie » ; où les comités de vigilance locaux tentent de rallier les élus. Le BAPE va permettre une rencontre entre les différents comités. Il intervient avant une phase de « radicalisation et élargissement » qui marquera un changement d'échelle de la controverse. Au moment des audiences, les principaux enjeux commencent à se formuler et le public est devenu plus informé sur les questions. Une colère se dirige contre le processus politique qui a tenté d'exclure le public et contre le mandat du BAPE. L'empressement du gouvernement et de l'industrie sont dénoncés. La gouvernance de la filière et l'improvisation du gouvernement vis à vis de la gestion de cette industrie nourrissent l'opposition. La neutralité du gouvernement est totalement discréditée par plusieurs annonces favorables du gouvernement, au nom de l'emploi, des retombées économiques et des finances. L'État étant « juge et parti »⁶⁶, le public se sent la charge d'être gardien de l'intérêt général. Par ailleurs, l'indépendance des experts de la première

⁶⁵ Fortin, Fournis 2015. *Op. Cit.*

⁶⁶ Sauvé, Batellier 2011. *Op. Cit.*

partie du BAPE est elle aussi remise en cause, puisque « l'information provient principalement de l'industrie⁶⁷.» Le public souligne donc que la connaissance n'est pas neutre et qu'elle doit être indépendante des intérêts des entreprises.

On est donc dans un contexte bien particulier, y compris pour un processus habituel qu'est le BAPE. L'ensemble du contexte est contraire à ce que le modèle québécois d'autorisation des grands projets a instauré, c'est à dire un développement ancré dans un processus de décision démocratique. Si le public a été volontairement écarté des premières phases de décisions (vente des permis de recherche), on peut noter que ce modèle technocrate de décision, basé sur des relations bilatérales entre les autorités centrales et l'industrie, sur une expertise de l'industrie et sur peu de transparence, a montré ses limites. La mobilisation a pris une ampleur impressionnante et elle a été lancée par des citoyens. Leur participation au BAPE est alors d'autant plus légitimée puisque sans ces lanceurs d'alerte il n'aurait pas eu lieu, puisqu'aucun mécanisme de consultation n'avait été prévu initialement. Le public prouve donc ses capacités à repérer les situations à risque et à assurer sa propre participation au processus. La société civile se retrouve crédibilisée par ces événements, notamment par ses capacités de recherche d'informations alternatives par l'utilisation de moyens variés. Un modèle qui écarte le public de la décision est quant à lui discrédité notamment par l'ampleur de la résistance sociale et la construction d'une mobilisation « par le bas ». Le cadrage de gestion des risques proposé par l'industrie lors des séances d'informations n'a pas suffi à apaiser la controverse ; au contraire. Le public attend donc un cadrage bien différent des problèmes.

⁶⁷ GENDRON, C. (2016). « Une science pacificatrice au service de l'acceptabilité sociale ? Le cas des gaz de schiste au Québec ». *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 18(1).

II- Les discours des participants : quelle remise en cause du cadrage technique de la controverse ?

L'étude d'un moment restreint de la controverse sur les gaz de schiste, où cette dernière monte sur la scène publique et s'ouvre à l'expression reconnue d'une diversité d'acteurs, montre que cette dernière peut être comprise comme une controverse sociotechnique. Caractérisée par une combinaison entre un niveau élevé de technicité et des préoccupations environnementales et sociales majeures, une controverse sociotechnique se comprend comme une lutte définitionnelle entre des catégories d'acteurs qui défendent des discours variés sur la controverse afin de faire accepter une certaine définition du problème⁶⁸. La variété des argumentaires et discours contenus dans les mémoires des participants sera étudiée ici. Cette étude illustre les nombreuses tentatives de définition de la controverse.

Cette partie vise à analyser la place que tient l'expertise technique et la science dans les discours des participants afin de montrer que le discours technique n'est pas au centre des argumentations, et que les définitions données à la controverse par les participants sont plutôt d'ordre socio-environnementales et politiques. On s'intéressera donc aux argumentaires contenus dans les mémoires afin de voir si les aspects techniques sont perçus comme premiers dans la définition et le traitement de la controverse. On verra que le contenu des mémoires des participants tend à souligner les limites d'un cadrage technique de la controverse. L'industrie des gaz de schiste est définie collectivement de manière bien plus vaste qu'une gestion technique des risques, avec une importance forte donnée aux choix politiques. Si les questions techniques et les études scientifiques sont bien présentes dans les discours, elles y sont contextualisées et sont alliées avec des considérations politiques : le discours technique ne peut cadrer la controverse puisque certaines questions techniques sont largement dépendantes de choix politiques. En s'intéressant aux pratiques d'argumentation, on constate que des similitudes sont retrouvées dans les discours par type d'acteurs. Après une présentation globale des mémoires, ces discours par acteurs seront donc présentés. Ensuite, des zooms seront faits sur certains points où l'analyse de la place de la science

⁶⁸ En référence à : AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Presses des Mines. Le courant de la sociologie de la traduction s'intéresse aux controverses sociotechniques en soulignant la lutte définitionnelle entre acteurs qui tentent de « traduire » le problème en question selon leur définition propre.

dans les discours m'est parue pertinente. Le but de cette partie n'est pas de présenter exhaustivement l'ensemble des argumentaires et des préoccupations ou du contenu des mémoires. Le contenu des mémoires sera d'ailleurs en partie complété par la suite (en III). Il s'agit plutôt de faire ressortir des grandes tendances perçues dans les mémoires ainsi que la complexité des rapports entre sciences et question de sociétés, et leur enchevêtrement. En analysant la place des préoccupations techniques, on montrera alors que le discours technique se retrouve comme un discours parmi d'autres, ce qui argumente pour une remise en cause d'un traitement du problème selon une perspective uniquement de gestion des risques techniques. L'aspect politique revient alors sur le devant de la scène.

Panorama global des mémoires des participants : quelques indicateurs quantitatifs⁶⁹

Au total, 199 mémoires ont été déposés à la commission du BAPE⁷⁰. 35% sont des mémoires de citoyens. Au sein des 65% des mémoires de représentants d'organismes, la répartition par catégorie d'organisme est la suivante : 3,5% de syndicats généraux et spécialisés ; 5,6% du secteur pétrolier et gazier ; 3% de partis politiques ; 9% du monde municipal, de collectivités ou d'acteurs territoriaux ; 2,5% d'instances publiques ; 11,1% de groupes économiques d'intérêts privés et commerciaux ou des chambres de commerces ; 7% de groupes environnementaux nationaux ; 4% de groupes environnementaux locaux ; 3,5% de groupes de recherches ou de regroupements d'experts ; 6% de groupes de citoyens ; 0,5% de communautés autochtones.

La moyenne de pages par mémoire est de 16,7 pages. Les acteurs qui écrivent des mémoires dont la moyenne de pages dépasse les 30 pages sont le secteur pétrolier et gazier et les groupes environnementaux nationaux. Pas loin derrière se trouvent les groupes citoyens, avec une moyenne de 27 pages.

Sur la totalité des mémoires, on compte 26% qui se positionnent pour le développement de l'industrie des gaz de schiste. 37% se positionnent clairement contre. Sur les 38% qui ont été difficilement classables puisqu'ils ne prenaient pas position de manière tranchée, on trouve tout de même un penchant pour une critique du projet et de ses impacts. Ainsi, 40% des mémoires qui ne se sont pas positionnés clairement ont demandé la mise en place d'un moratoire. Au sein des

⁶⁹ Les tableaux qui présentent ces chiffres sont disponibles en Annexe 1. Les chiffres de ce paragraphe sont arrondis. Certains chiffres découlent de calculs faits à partir des tableaux.

⁷⁰ Notre analyse prend en compte 198 mémoires (puisque un n'était pas téléchargeable).

mémoires citoyens, 14,5% se positionnent en faveur du projet ; 53,6% se positionnent contre le projet et 31,8% ne prennent pas clairement position. 47,8% des mémoires citoyens demandent explicitement un moratoire. Aucun groupe de citoyen ne s'est positionné en faveur du projet et l'ensemble de leurs mémoires demande un moratoire. Aucun groupe environnemental, qu'il soit national ou local ne se positionne en faveur du projet. Le monde municipal et les acteurs territoriaux ne se sont pas en majorité positionné clairement, puisque 81,2% de leurs mémoires sont dans la catégorie de position « autre » ; mais 38,8% de leurs mémoires demandent un moratoire. Le secteur pétrolier et gazier se positionne en totalité pour le développement du projet. La quasi totalité des mémoires des groupes économiques et commerciaux est également en faveur du projet.

En tout, 44% des participants demandent spécifiquement un moratoire, et 72% des mémoires qui se sont positionnés contre le projet demandent un moratoire. On dénombre 13% des mémoires qui demandent une évaluation environnementale stratégique, qui se répartissent principalement entre les citoyens (6), les groupes de citoyens (1), les groupes de recherches (1), les groupes environnementaux locaux (4) et nationaux (2), et le monde municipal et acteurs territoriaux (5).

On compte 48% des mémoires qui n'ont pas respecté strictement les limites imposées par le mandat accordé au BAPE, c'est à dire que leur mémoire concerne autre chose que définir un cadre de développement adéquat pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste. Notons d'ailleurs que 88% des mémoires qui se sont positionnés explicitement contre la filière ne respectent pas les limites du mandat. Le secteur pétrolier et gazier quant à lui respecte quasiment unanimement le mandat imposé.

Le non-respect du mandat pourrait en partie être expliqué par le nombre important de mémoires qui remettent en cause la pertinence même du projet (48%), alors que le mandat écarte la question de la justification du projet. Cette remise en cause de la pertinence du projet est présente⁷¹ chez 64,2% des citoyens ; 60% des associations spécialisées ; 91,6% des groupes de citoyens ; 62,5% des groupes environnementaux locaux ; 64,3% des groupes environnementaux nationaux ; 4,5% des groupes économiques et commerciaux ; 20% des instances publiques ; 11,1% du monde municipal et acteurs territoriaux ; 60% des partis politiques ; 0% du secteur pétrolier et gazier ; 42,9% des syndicats généraux et spécialisés ; et 0% des communautés autochtones.

⁷¹ Attention ces pourcentages sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas forcément significatifs au vu du nombre de mémoires faible dans certaines catégories. Se référer aux données des tableaux en annexe 1.

Ces quelques données nous auront permis de mieux définir la composition du public et d'avoir un aperçu de la répartition des positions des acteurs. Ces chiffres permettent déjà d'emblée de noter un regroupement des positions par types d'acteurs. Par ailleurs, les mémoires qui se sont positionnés contre le projet ont plus tendance à dépasser les limites imposées par le mandat et à remettre en cause la pertinence du projet. On aperçoit déjà des tentatives d'ouverture des enjeux par certains participants qui veulent ouvrir le débat à la justification du projet.

A- Les argumentaires par acteurs : des discours peu cadrés « technique »

Le secteur gazier ; les promoteurs⁷² : d'un discours technique à une tentative de justification énergétique, économique et environnementale

A l'instar des discours des compagnies lors des premières séances d'informations qu'elles ont tenues, le discours des promoteurs est ici d'abord cadré sur la technique de l'industrie des gaz de schiste. Le secteur pétrolier et gazier et plus particulièrement les promoteurs utilisent un « jargon d'experts »⁷³ qui décrit les procédés utilisés et l'ensemble des opérations nécessaires à l'exploration et l'exploitation, avec des données brutes : déroulement d'un cycle d'exploration typique, opérations sismiques, sélection et construction d'un site de forage, fluides utilisés dans la fracturation, types de filtre, béton utilisé etc. (DM71⁷⁴ ; Canadian Forest Oil LTD). Des figures et coupes géologiques simplifiées sont présentées, sans prise en compte du contexte géologique spécifique des puits ou du « dessus » des puits. Les étapes sont fractionnées, ce qui ne permet pas toujours une compréhension d'ensemble. Des mesures d'atténuation des risques sont expliquées et l'industrie se prévaut d'utiliser les « meilleures pratiques » notamment qui viennent de Colombie-Britannique ou des Etats-Unis (DM73 ; Canadian Association of Petroleum Producers). Cette expertise de l'industrie se veut rassurante : elle traduit l'industrie comme un domaine technique bien connu par ses praticiens⁷⁵, ce qui légitime l'intervention des experts et des ingénieurs propres à l'industrie qui la connaissant de l'intérieur⁷⁶ et peuvent mieux évaluer les risques et les pratiques.

⁷² L'article de Sauvé et Batellier (2011) qui présente toute une analyse des stratégies des promoteurs, comme un « marketing social » a été une aide précieuse pour la réalisation de ce paragraphe.

⁷³ Sauvé, Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁷⁴ Pour voir les références des mémoires, voir l'Annexe 3.

⁷⁵ Les techniques sont bien comprises, les risques sont bien connus et peuvent être atténués : (DM 147 ; Talisman Energy)

⁷⁶ Chailleux parle alors de « discours professionnel ». Chailleux 2013 *Op. Cit.*

L'industrie n'est pas nouvelle puisqu'elle est connue dans d'autres provinces canadiennes et à l'étranger d'où on peut transférer les acquis. Le savoir-faire de l'industrie est défendu, et les mémoires tentent de montrer que l'exploitation peut se faire de manière sécuritaire. La compagnie Junex par exemple soutient que la nappe phréatique est isolée par de multiples coffrages d'aciers cimentés aux parois du puits par des couches de béton et que la fracturation hydraulique survient en grande profondeur contrairement à la nappe phréatique qui est située à quelques dizaines de mètres (DM 136). L'Association Pétrolière et Gazière du Québec (DM148) cadre son argumentaire principalement autour des techniques utilisées et la façon dont elles réduisent au mieux les impacts attendus⁷⁷.

Si le discours technique occupe une place importante dans la plupart des mémoires du secteur pétrolier et gazier, l'argumentaire de ces mémoires concerne plutôt les enjeux énergétiques, économiques et environnementaux – des enjeux présents dans la quasi totalité des mémoires de ce secteur.

Dans ce type de discours, on ne parle plus du « gaz de schiste » mais de « gaz naturel » : on tend à enlever les spécificités du gaz de schiste pour promouvoir les avantages d'un gaz naturel local (DM 46 ; Association Canadienne du Gaz). Il est alors souligné la pertinence d'avoir du gaz naturel au Québec, en termes de sécurité énergétique, d'indépendance énergétique et de diversification du portefeuille énergétique. Les mémoires soulignent tous la dépendance québécoise au gaz naturel de l'ouest canadien (seule source d'approvisionnement en gaz) et le coût du transport de ce gaz, y compris en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Le gaz naturel est présenté comme indispensable au secteur industriel et commercial québécois. Le gaz naturel exploité au Québec permettrait alors une réduction de la dépendance énergétique et une meilleure contribution de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre sur le continent (DM 136 ; Junex). Il est mis en valeur que le gaz naturel est l'énergie fossile qui produit le moins de gaz à effet de serre (DM 129 ; Questerre). Les bénéfices environnementaux du gaz naturel – appelé « énergie propre » - sont soulignés, ainsi que ses avantages comme ressource disponible dans le système énergétique : une « smart énergie », une énergie fiable, flexible, disponible en abondance, abordable, sécurisée (DM 46 ; Association Canadienne du Gaz). Le gaz naturel permet de participer

⁷⁷ Cycle de vie de l'exploitation, méthodes de gestion de la qualité de l'air et de l'eau, méthode prévues de captage et transport du gaz naturel etc.

à un avenir énergétiquement plus propre en évitant de faire venir le gaz de l'ouest et peut aider au développement des énergies renouvelables (partenaire de l'intermittence des énergies renouvelables par sa flexibilité) (DM 46 ; Association Canadienne du Gaz).

Les bénéfices économiques sont également au cœur des justifications, notamment en raison de la création d'emplois et des retombées économiques locales par l'utilisation des services locaux. Par ailleurs, le gaz naturel étant indispensable pour plusieurs entreprises du secteur industriel, la réduction de son coût par l'exploitation locale serait un avantage compétitif pour un bon nombre de ces industries québécoises (DM 136 ; Junex). De nouvelles perspectives d'emplois seront créées puisque l'industrie des gaz de schiste ouvre l'économie à tout un nouveau secteur de l'industrie. Le Québec bénéficierait de la création d'une industrie de biens et services connexes à l'industrie des gaz de schiste (DM 32 ; Intragaz).

Si la question de l'encadrement de l'industrie n'est pas au centre des mémoires, la plupart de ces participants soulignent l'importance d'un cadre réglementaire qui doit rester « compétitif » c'est à dire assez souple pour ne pas décourager les investisseurs et surtout stable. Il est demandé une standardisation des mesures de sécurité et des prix à déboursés aux propriétaires (DM 37 ; Mouvement d'appui aux Gaz de Shale).

Au delà de ces argumentaires, certaines stratégies pour promouvoir l'industrie peuvent être soulignées. Les compagnies ne cessent de répéter qu'on en est qu'au stade d'exploration ; alors pourquoi s'affoler. Il suffit d'attendre que le potentiel gazier soit bien déterminé pour ensuite s'intéresser à la réglementation. Par ailleurs, une stratégie de banalisation et du « moins-pire » est utilisée. Les promoteurs se réfèrent à d'autres industries⁷⁸ qui consomment de grandes quantités d'eau⁷⁹. La superficie des sites est comparée à l'échelle du territoire agricole (DM 136 ; Junex). L'impact environnemental est minimisé par rapport à d'autres catastrophes environnementales comme les sables bitumineux. Il est souligné que toute industrie a des impacts et que le risque est inhérent à l'industrie. Les produits chimiques utilisés sont banalisés comme des produits quotidiens. Les produits chimiques sont donnés en pourcentages du mélange utilisé alors que les

⁷⁸ Dans plusieurs mémoires, un graphique de la consommation d'eau annuelle du Québec est présenté pour relativiser la consommation d'eau de l'industrie. Un autre graphique est présenté sur le nombre d'accident de travail suivant les secteurs industriels.

⁷⁹ "Même en plein développement, l'industrie gazière utiliserait seulement 37% de l'eau utilisée par les lave-auto du Québec". (DM136, Junex).

quantités sont immenses. Le vocabulaire utilisé est emprunté au domaine du « développement durable » ; « énergie propre », « communautés », « partenariat », « consultation », « substitution » etc. Les mémoires précisent l'investissement⁸⁰ qu'il y a déjà eu, ce qui montre un difficile retour en arrière. En ce qui concerne l'eau, l'industrie note qu'il n'y a pas de meilleur territoire au niveau de l'eau en Amérique du nord pour pratiquer l'industrie des gaz de schiste » (DM 129 ; Questerre). La stratégie de décrédibiliser l'opposition sera étudiée dans la suite du travail.

Le monde municipal et les acteurs territoriaux : rétablir leur propre implication et leur pouvoir de contrôle

Le monde municipal n'est pas homogène dans sa position vis à vis de l'industrie : s'il regroupe des opposants et des partisans, on note surtout que peu de municipalités ou de MRC (Municipalité Régionale de Comté) prennent position de manière tranchée sur l'industrie. Par contre, malgré les positions variées, on note un type de discours commun, notamment autour du cadre réglementaire et de l'implication des municipalités. La critique commune se situe vis à vis du cadre règlementaire est du peu de pouvoirs des acteurs locaux vis à vis de l'industrie et du manque de transparence de l'industrie (DM49 ; Municipalité de Saint-Marcel de-Richelieu) qui empêchent une planification territoriale concertée. Les mémoires tendent à faire des recommandations pour le futur cadre légal, afin d'assurer une implication et une information des acteurs territoriaux et un plus grand contrôle des acteurs territoriaux sur l'exploitation des gaz de schiste (DM 184 ; Fédération québécoise des municipalités). Ce plus grand pouvoir de contrôle passe par la notion d'aménagement du territoire et se concrétise dans la volonté d'abrogation de l'article 246 de la Loi sur l'Aménagement Urbain (LAU) qui instaure une préséance des droits gaziers sur la LAU (DM 184 ; Fédération québécoise des municipalités). La question de la reconnaissance des acteurs territoriaux et de ses responsabilités dans la planification territoriale d'un tel dossier est prépondérant. Les MRC font valoir leurs prérogatives en matière de schémas d'aménagement. Les municipalités s'inquiètent du traitement des eaux puisqu'elles en ont la charge (DM 95, Communauté Métropolitaine de Montréal)⁸¹ et des infrastructures municipales, par exemple des routes. Les questions de capacités des stations d'épuration, de coûts de mise à niveau

⁸⁰ Questerre Energy a d'ailleurs demandé des sortes de lettres de recommandation à ses banques d'investissement.

⁸¹ Par exemple, la Communauté Métropolitaine de Montréal propose que l'industrie soit responsable du traitement de ses eaux usées.

des infrastructures et de caractérisation des eaux usées⁸² sont énumérées. Les municipalités attendent plus d'informations avant de prendre position, notamment vis à vis de ce qui est prévu pour le traitement des eaux et les mesures de contrôles mises en place. Elles veulent assurer la qualité de vie de leurs citoyens qui passe grandement par l'accès à une eau potable : alors elles demandent des mesures de suivi de la qualité et de la quantité de l'eau locale. Par ailleurs, les questions de sécurité publique et de plan d'urgence sont bien présentes dans les mémoires : puisqu'il s'agit là encore d'une des responsabilités des acteurs territoriaux, ceux-ci s'inquiètent des capacités des équipes de sécurité locales et du coût de leur formation (DM 16 ; Ville de Lévis). Par dessus tout, ces acteurs, au vu de leurs fonctions, s'intéressent à la gestion intégrée de leur territoire et ont un discours tourné autour des modalités de cohabitation des usages du territoire. C'est là où ils revendiquent leur implication. Par ailleurs, beaucoup de mémoires demandent une bonification des mesures d'atténuation, notamment une révision de la distance séparatrice entre les habitations et les puits (DM 16 ; Ville de Lévis). Les questions de redevances et d'indemnisation sont également abordées, afin d'assurer aux échelons locaux et territoriaux une part équitable des bénéfices (DM5 ; MRC de Nicolet-Yamaska).

Au vu de leur statut d'acteurs territoriaux, ces derniers se focalisent sur la minimisation des impacts locaux et régionaux négatifs et sur la maximisation des retombées pour les territoires. Le discours est centré sur la révision du cadre de régulation et des normes d'encadrement afin d'augmenter les possibilités d'intervention des acteurs territoriaux vis à vis de domaines dont ils ont la charge habituellement (sécurité, aménagement, usages du territoire, traitement des eaux, infrastructures etc). De manière plus générale, ces mémoires soulèvent des préoccupations de souveraineté du territoire et de toute puissance de l'industrie vis à vis des échelons territoriaux de la démocratie.

Les groupes environnementaux et de citoyens : études d'impacts réclamées et réflexions sur le modèle de développement souhaitées

Ces groupes se positionnent majoritairement contre l'industrie ou alors présentent des mesures pour réduire les impacts sociaux et environnementaux, tout en soulignant l'ampleur des

⁸² Plusieurs municipalités demandent que l'industrie dévoile la liste précise des produits chimiques utilisés.

impacts à prévoir. Les argumentaires des groupes environnementaux et des groupes de citoyens convergent globalement. Les discours sont tournés vers les risques pour l'environnement et l'impact local : préoccupations sur l'eau douce (DM14 ; Les Ami(e)s du Richelieu), la pollution des nappes phréatiques, la pollution de l'air, l'impact sur les milieux sensibles (DM47 ; Réseau de milieux naturels protégés), la déforestation, la fragmentation des milieux, la biodiversité (DM 104 ; Nature-Action Québec), les paysages, l'agriculture (DM188 ; Comité de citoyens responsables de Nicolet-Yamaska et de la ville de Bécancour), impact sur les émissions de gaz à effet de serre et sur le réchauffement climatique (DM167 ; Équiterre), possibilité d'impact négatif sur le développement des énergies renouvelables. L'eau est au centre des préoccupations notamment par sa nécessité pour toute la vie des écosystèmes. Plusieurs notent l'usage potentiel du gaz naturel comme substitution à d'autres énergies fossiles dans la lutte contre les changements climatiques, tout en nuancant cet argument notamment en raison du profil énergétique québécois (DM 167 ; Équiterre⁸³).

Le manque d'information sur les impacts est au cœur des argumentaires (DM 108 ; Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec RNCREQ). Beaucoup de ces mémoires demandent alors des études d'impact. La demande de plus de connaissances est présente mais l'accent est mis sur l'importance de clarifier ce qu'on doit chercher : les études d'impact doivent être intégrées et globales. Par exemple, l'analyse des émissions de gaz à effet de serre doit prendre en compte le cycle de vie complet de la filière.

Les mémoires portent globalement un discours d'ouverture des enjeux, pour une compréhension globale du dossier : étudier la pertinence, critique du mandat, outrepassement du mandat, demande de comparaison avec d'autres filières énergétiques. La critique est également tournée vers la gestion non démocratique (déficit d'information, de transparence, de consultation) qui a été faite de l'ensemble du dossier à la fois de la part du gouvernement mais également l'attitude de l'industrie (DM 38 ; Ambioterra ; DM 163 ; Regroupement citoyen "mobilisation Gaz de Schiste" de Saint-Marc-Sur-Richelieu). Les mémoires questionnent le modèle de développement qui découle de l'implantation de cette industrie notamment de la dépendance aux énergies fossiles. Les groupes se positionnent en faveur du soutien au développement de filières

⁸³ L'étude d'Équiterre est centrée sur le rôle potentiel du gaz naturel québécois dans la lutte contre les changements climatiques mais en conclut un faible potentiel de rôle transitoire (de substitution à d'autres énergies plus polluantes sur le court terme et favoriser à moyen terme une transition énergétique vers le renouvelable) pour le gaz de schiste québécois.

propres et renouvelables et d'une vision long terme du développement de l'énergie (DM 108 ; RNCREQ) ; mais aussi d'un développement qui se doit d'être fait en concertation avec les populations (DM102 ; Terre citoyenne). Il est soutenu que la population québécoise a le droit de choisir le type de développement et le rythme de l'utilisation des ressources disponibles dans son environnement (DM112 ; Mouvement Pocatois de Mobilisation contre les Gaz de Shale). La filière des gaz de schiste appelle des questionnements préalables sur le type de développement que l'on veut voir pour le Québec, ce qui nécessite de vastes consultations (DM113 ; Réseau Québécois des Groupes Ecologistes). Par exemple, Greenpeace précise qu'avant de tenir une consultation comme celle-ci sur comment développer le gaz de schiste, le gouvernement devrait se doter d'une stratégie éco-énergétique en amont de toute consultation pour tenir un débat informé (DM 52). L'AQLPA (Association Québécoise de Lutte contre la Pollution Atmosphérique) a même organisé son mémoire autour de la proposition détaillée d'une feuille de route « décider collectivement de l'opportunité d'une industrie des gaz de schiste » (DM178). L'empressement à décider est presque unilatéralement dénoncé et ces groupes militent pour une réflexion approfondie, démocratique et informée par des études d'impact.

Les partisans des groupes économiques et commerciaux : le discours économique omniprésent

De manière générale, les argumentaires des groupes économiques privés et des chambres de commerces sont proches de la justification énergétique (besoins en gaz naturel de l'industrie, sécurisation des approvisionnement, diversification énergétique) et surtout économique du secteur gazier : emplois, retombées économiques, bénéfices locaux, coût du gaz en baisse, nouveau secteur de l'industrie, essor de l'industrie si baisse du prix du gaz et compétitivité (DM26 ; Fédération des chambres de commerce du Québec). Le développement des gaz de schiste y est vu comme une opportunité. Les chambres de commerce s'emploient à répertorier les industries locales qui pourraient bénéficier du développement de l'industrie des gaz de schiste (DM97 ; Chambre de commerce et de l'industrie de Bécancour). Les préoccupations vis à vis des investisseurs étrangers sont soulevées : le gouvernement du Québec doit leur envoyer des signaux positifs (DM41 ; DnB NOR markets). Ce secteur appelle à faire confiance à l'industrie en ce qui concerne la gestion des risques : « nous sommes assurés que cette industrie est d'ores et déjà conscientisée quand aux impacts d'une surconsommation d'eau » (DM121 ; Chambre de commerce et d'industrie du bassin

de Chambly). L'innovation et le progrès technologique sont perçus comme à même de dépasser certains enjeux environnementaux, mais pour cela l'industrie doit pouvoir se développer pour relever les défis (DM194 ; Manufacturiers et exportateurs du Québec). Les utilisateurs de gaz naturel appuient les avantages pour leur secteur d'un gaz de schiste québécois (DM53 ; ArcelorMittal Inc). Comme pour le secteur gazier, il est précisé que toute catégorie d'industrie est susceptible d'engendrer un impact sur l'environnement, et les comparaisons de consommation d'eau en fonction des secteurs sont également présentes dans l'argumentaire (DM60 ; Conseil Patronal de l'Environnement du Québec).

Résidents et propriétaires terriens : de préoccupations de riverains à des préoccupations plus globales

On peut compter environ une vingtaine de participants citoyens qui se déclare comme propriétaires terriens et/ou agricoles dont les terres sont concernées par le développement de l'industrie ou des résidents proches des puits. Très peu se déclarent « pour » le développement de l'industrie. Ceux-ci appuient leurs argumentaires principalement sur des relations cordiales qu'ils ont eues avec l'industrie et sur des enjeux de retombées économiques locales et de dynamisme du territoire. Ceux qui se déclarent « contre » ou qui ne prennent pas une position tranchée, partagent des préoccupations globalement communes autour de l'enjeu de l'eau et de la protection de leurs intérêts et de la qualité de vie locale : dévaluation des maisons ; assurance des propriétés ; dédommagements versés ; nuisances dues au bruit, à la pollution de l'air, à la lumière, au camionnage intensif ; la quantité et la qualité de l'eau potable ; impacts sanitaires ; impacts sur l'agriculture notamment biologique ; sécurité des installations notamment de l'accès au site ; traitement des eaux usées et des boues de forage. Mais surtout l'indignation semble porter sur la façon dont les événements se sont déroulés, c'est à dire l'aspect soudain, l'attitude de l'industrie, le manque de transparence et le manque de considération pour les citoyens proches de l'implantation des puits. Si la plupart des mémoires s'intéressent en premier lieu au milieu humain, le milieu biophysique est également très présent dans les préoccupations. L'enjeu principal semble être lié aux ressources en eau et à la contamination des nappes. En partie à travers cet enjeu à la fois local et global, on peut noter que les mémoires des résidents et propriétaires ne sont pas uniquement tournés vers l'impact local sur la qualité de vie et des écosystèmes locaux. Plusieurs mémoires incitent par exemple à réfléchir à l'avenir énergétique voulu pour le Québec. Un débat

élargi devrait avoir lieu et le développement de la filière doit être pensé dans une vision intégrée de choix politiques énergétiques. L'enjeu du manque d'information et de concertation des populations ainsi que celui des manières de faire non démocratiques sont à plusieurs reprises évoqués. Si l'argumentaire de ces groupes est principalement centré sur des préoccupations concrètes de la vie quotidienne, on note une capacité à penser le problème de manière plus globale.

Cette présentation des discours des acteurs, même si elle est loin d'être exhaustive, montre que les aspects techniques ne sont pas au cœur des débats. Par contre, le manque d'informations et le manque d'études sont souvent cités comme une préoccupation principale. Toujours dans l'analyse du contenu des mémoires, quelques points qui se sont révélés pertinents vont être approfondis, afin de mieux pouvoir apprécier la place de la technique dans les argumentaires des mémoires.

B- L'entremêlement des relations entre expertise scientifique et choix politique : exemples soulevés dans les mémoires

La justification du moratoire

La demande de moratoire étant significative (44% des mémoires), analyser les différentes justifications apportées par les participants pour ce moratoire permet de mieux cerner ce à quoi les participants font appel pour le traitement de la controverse. Trois grandes justifications du moratoire ressortent de l'analyse des mémoires :

- Imposer un temps d'arrêt le temps de compléter les études scientifiques qui permettent de mieux évaluer les impacts et caractériser les milieux (notamment attendre les résultats de l'étude en cours de l'*Environmental Protection Agency* des États-Unis dont la sortie est prévue en 2012). Cette justification là va parfois avec la demande d'évaluation environnementale stratégique que nous mentionnerons par la suite. Le manque de données est avancé comme raison et la fiabilité et neutralité des données disponibles sont contestées.
- Imposer un temps d'arrêt afin de mieux définir les choix de société en matière de développement énergétique. Alors, un débat public élargi est demandé, non seulement sur la justification du projet de développement des gaz de schiste, mais également sur la

politique énergétique québécoise de manière générale : les questions de place du gaz naturel dans la transition énergétique, de gestion des ressources naturelles, etc. Le développement de la filière des gaz de schiste est montré comme un choix qui lancerait le Québec dans la production intensive d'hydrocarbures, redéfinissant sa stratégie énergétique.

- Imposer un temps d'arrêt le temps d'établir un cadre législatif et réglementaire adéquat qui permet un encadrement plus contrôlé de la filière. Puisque la filière est nouvelle au Québec, il faut prendre du temps pour réfléchir à son encadrement et donner les moyens de contrôle aux différents échelons d'autorités publiques. Cette justification est moins négative vis à vis du développement de la filière en général, mais fait appel à la notion de prudence.

Même si les discours au sein des mémoires peuvent mélanger ces justifications et en apporter d'autres, l'analyse des justifications des mémoires montre qu'une partie des participants soutiennent l'approfondissement des connaissances scientifiques et techniques comme central dans le traitement de la controverse. Ce discours n'est cependant pas le seul qui justifie un temps d'arrêt ; entre nécessité d'étude d'impact, de débat de société élargi ou de réglementation, là encore, plusieurs conceptions du problème se distinguent. Toutefois, notons que la plupart du temps, les mémoires vont faire valoir que la demande d'études supplémentaires est d'abord un choix politique, ou que les études d'impact seront une base pour des débats publics plus éclairés.

Le manque de connaissances scientifiques et d'informations et la justification de l'Évaluation Environnementale Stratégique

Le manque de connaissances scientifiques⁸⁴ et d'informations sont au cœur des mémoires des audiences, y compris de mémoires de partisans du développement de la filière. Les participants tentent de montrer que l'expertise n'est pas assez développée sur le sujet pour pouvoir étudier l'impact réel du développement de la filière. Alors, plusieurs demandes sont faites de lancer des études scientifiques et des études d'impact notamment sous la forme d'une Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) (13% des mémoires). Si le BAPE est un instrument de gestion publique tourné principalement autour de la consultation, l'ÉES, moins formalisé, est un instrument

⁸⁴ En particulier sur les questions de caractérisation des nappes phréatiques, de caractérisation géologique, et d'informations sur les impacts sanitaires des produits chimiques.

plus technique, qui permet de lancer un programme d'acquisition global de connaissances sur un plan ou une politique, dans une optique d'aide stratégique à la décision. Ces participants soutiennent donc qu'un approfondissement des connaissances est indispensable pour décider sur cette filière. Cet appel à réduire certaines incertitudes va souvent de paire avec une demande de réflexion globale sur la filière. En effet, les études lancées par une ÉES peuvent porter sur des enjeux élargis (comparaison avec d'autres filières, coûts environnementaux et sociaux etc.) et une ÉES contient habituellement un aspect participatif, y compris dans l'élaboration initiale du choix du type d'études. Dans une ÉES, la filière serait évaluée dans son ensemble et pensée non pas en tant que projet mais en tant que politique énergétique (d'où l'appellation « stratégique »).

Dans plusieurs mémoires, l'ÉES n'est pas perçue comme une fin en soi mais permettrait d'élargir la réflexion et d'être une base plus solide d'un débat de société qui aurait lieu par la suite. Notamment, une ÉES permettrait une comparaison multifactorielle avec d'autres filières énergétiques. Cette demande d'ÉES peut être traduite comme l'importance donnée à la connaissance comme soutien à des choix politiques qui doivent être faits sur la base de débats. Le choix de ce sur quoi l'ÉES va porter paraît crucial et les mémoires appellent à des études élargies qui tendraient à étendre la controverse et non pas discuter les gaz de schiste dans le cadre stabilisé de la gestion des risques. Définir ce que l'on veut chercher avec les études est un choix politique à prendre en compte. Si l'appel à plus d'études et plus de science est bien présent dans les mémoires, il doit s'apprécier bien souvent en relation avec des choix politiques. Ces études permettraient principalement d'élargir les enjeux notamment d'élargir par rapport au mandat restreint du BAPE qui ne porte pas sur la justification. Les choix à faire portent sur ce que l'on souhaite savoir. La demande d'ÉES peut également être comprise comme une question d'équité, puisqu'une ÉES a été réalisée à propos des activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures en milieu marin dans l'Estuaire du Saint-Laurent (et non les basses-terres du Saint-Laurent, concernées par le BAPE que nous étudions).

Cette demande d'études scientifiques est appuyée par une vaste remise en cause de la neutralité de plusieurs experts qui ont fait des présentations lors de la première partie des audiences publiques. Certaines données sont contestées et il est surtout dénoncé le « manque d'études indépendantes ». La neutralité de l'expertise est donc mise à mal et certains mémoires font état de plusieurs études aux résultats contradictoires. La quête de connaissance peut être perçue comme

un enjeu central de la controverse⁸⁵. On est donc loin d'un modèle où l'expertise produit des données indiscutables, puisque la neutralité des études est au cœur des débats. Des citoyens vont entrer dans le contenu des techniques pour tenter d'y voir plus clair. Par exemple, quelques mémoires sont entièrement tournés vers la démonstration de la non-neutralité des faits présentés.

L'exemple des émissions de gaz à effet de serre : l'entremêlement entre études scientifiques et choix politiques ou la science mise en contexte

Estimer les émissions de gaz à effet de serre (GES) de la filière des gaz de schiste est un point crucial dans les débats. En effet, l'argument des GES est utilisé à la fois par les partisans de l'industrie (réduction des émissions puisqu'on ne transporte plus du gaz de l'ouest, possibilité de substitution avec d'autres énergies fossiles plus polluantes) et les opposants (émissions fortes en raison des particularités de l'extraction des gaz de schiste, fuites de méthanes, analyse des émissions qui doit inclure l'ensemble du cycle de vie, faible potentialité de substitution dans le contexte québécois). Clarifier cette situation est difficile, tant la réponse nécessite d'un côté un approfondissement d'études puisque peu d'études scientifiques traitent de la question, et d'un autre côté, la réponse est dépendante de choix politiques. Le choix de ce qui est compris dans l'analyse des émissions de gaz à effet de serre est déjà primordial. Par ailleurs, la possibilité de substitution du gaz naturel à d'autres formes d'énergies plus polluantes ainsi que ses vertus potentielles en termes de soutien à la transition énergétique, dépendent de toute une série de mesures de politique énergétique. Par exemple, la substitution à d'autres énergies fossiles suppose des mesures incitatives fortes pour remplacer les énergies plus polluantes par du gaz naturel. Le gaz naturel comme soutien du développement des énergies vertes ne se fera que si un fort programme de soutien général au développement des énergies vertes et d'intégration de ces énergies est mis en place. L'absence de politique gouvernementale énergétique qui prend en compte les gaz de schiste est alors problématique pour clarifier la situation.

⁸⁵ Fortin, Fournis, 2015. *Op. Cit.* : « Celle (la connaissance) rendue disponible lors des premières réunions d'information est questionnée, car en bonne partie fondée sur des données issues d'une seule des parties prenantes du débat, à savoir l'industrie. Il apparaît en effet que même le gouvernement et ses ministères s'appuient pour beaucoup sur ces données. Tout en admettant que la connaissance n'est pas neutre, les citoyens en revendiquent une qui soit indépendante des intérêts des entreprises. »

L'exemple de la création d'emplois

Il en est de même pour la question des retombées économiques de la filière en termes de création d'emplois. Les estimations des études sont largement dépendantes de choix faits par l'industrie et par le gouvernement. L'absence d'une industrie existante peut réduire les impacts positifs en termes d'emplois pour le Québec. Par exemple, la main d'œuvre spécialisée n'étant pas présente sur le sol québécois, soit une politique générale de formation devra être lancée, soit la main d'œuvre sera « importée » d'Alberta ou de Colombie-Britannique. L'emploi et les retombées économiques vont dépendre de la gestion du développement d'une expertise interne au Québec. Les choix de l'industrie d'utiliser des fournisseurs et des services locaux seront également décisifs pour l'analyse des retombées économiques. Par ailleurs, l'analyse économique coûts/bénéfices dépend grandement des critères qui y sont étudiés. Par exemple, plusieurs mémoires insistent sur l'importance d'inclure des coûts environnementaux, sociaux et sanitaires dans les études, en insistant sur les coûts collectifs majeurs pour le contribuable qui ne sont pas évalués : infrastructures, encadrement, santé, risques environnementaux etc.

La gestion politique du dossier :

Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, de nombreux acteurs remettent en cause la gestion politique du dossier : manque de consultation, manque de transparence, absence d'études d'impacts, empressement, cadre législatif quasi absent, improvisation gouvernementale⁸⁶, mandat du BAPE restreint qui ne pose pas la question de la pertinence et de la justification de la filière, sous-sol « bradés » à des compagnies étrangères. Y compris certains partisans du projet soutiennent qu'il faut améliorer l'implication des citoyens et des instances territoriales. Selon certaines analyses, la première préoccupation affichée dans les mémoires concerne le processus politique et la régulation⁸⁷. Les questions touchant le processus politique seraient abordées dans 92% des mémoires⁸⁸. Si les mémoires demandent un recours à la « science » (à plus d'études) dans la gestion

⁸⁶ « Stratégie énergétique à la semaine » (DM75 ; Raymond Gauthier)

⁸⁷ (Fortin et Fournis 2013), cité par Gendron 2016. *Op. Cit.*

⁸⁸ FORTIN, M. J., FOURNIS, Y. (2014). « Le conflit pour réinsérer la dimension politique dans la gouvernance des ressources : l'exemple des mobilisations territoriales contre le gaz de schiste au Québec. » *51^{ème} colloque de l'association de science régionale de langue française*, cité Descartes.

de cette controverse, ils appuient sur le fait qu'il faut pour cela une volonté politique de lancer ces études, ce qui n'avait pas été fait auparavant.

Ainsi, la majeure partie des argumentaires ne gravite pas autour de la question de l'expertise et du recours aux études scientifiques. Les discours majoritairement ne traduisent pas l'industrie des gaz de schiste comme un domaine technique. Au vu de la part importante des mémoires qui ne respectent pas les limites du mandat restreint imposées (51%), les participants souhaitent majoritairement une compréhension globale du dossier, qui dépasse le forum technique. Cette analyse nous a montré que « l'utilisation des résultats techniques dans le monde réel nécessite une nouvelle traduction »⁸⁹ c'est à dire que la science se doit d'être contextualisée. L'enchevêtrement des questions scientifiques et des choix politiques nous montre que la science est une affaire embrouillée qui ne permet pas de résoudre seule ce type de controverse sociotechnique. L'opposition dans le contenu des mémoires entre un appel à plus d'expertise et un appel à cadrer la controverse comme un choix de société plus global n'est pas claire. Toutefois, les contenus des mémoires militent pour une science mise en contexte et une volonté de placer le discours technique parmi d'autres considérations. La science, si elle peut accompagner les décisions, doit s'allier avec une réflexion politique bien large, y compris sur ce qu'on veut inclure dans les études. Si on note dans les discours les nombreuses incertitudes liées aux impacts directs de l'industrie, l'incertitude est également politique, par l'encadrement, le choix des études, l'insertion dans une politique énergétique globale, le choix d'organiser des débats plus larges. Les mémoires contribuent donc à définir la controverse comme sociotechnique. Au vu de cette diversité de discours, nous pouvons dès lors nous interroger sur l'apport de ces mémoires dans la définition et dans la compréhension d'un problème public. Il s'agira par la suite de soutenir la pertinence d'une meilleure prise en compte de la participation du public dans les décisions.

⁸⁹ Joly 2001. *Op. Cit.*

III- L'apport de la participation du public illustré par le contenu des mémoires : pour une ouverture des décisions

Jusqu'à maintenant, la remise en cause d'un cadrage technique de la question des gaz de schiste a été développée. La conception de la science et de la participation du public a été analysée aussi bien au sein du dispositif du BAPE qu'au sein des mémoires des participants. Si l'agencement est difficile et les relations complexes entre questions techniques et questions politiques, on a montré qu'un cadrage technique ne permet plus de comprendre un tel problème dans son ensemble. C'est pourquoi la participation du public et les formes de consultation comme le propose le BAPE ont le potentiel d'apporter des clés de compréhension plus globale d'un sujet et de ses enjeux. L'apport de la participation du public en termes d'utilité pour définir et traiter une controverse sera illustré là encore à travers l'étude du contenu des mémoires. La participation apparaît alors d'une importance stratégique pour la prévention et la résolution des problèmes collectifs. Le potentiel de ces mémoires atteste d'une expertise variée de la société civile, qui participe à remettre en cause la définition technique du problème dans sa gestion publique, par une variété de définitions en concurrence soutenues par des acteurs divers. La variété des acteurs et les savoirs diversifiés qu'ils font valoir est d'un intérêt certain pour établir une vision globale d'un problème et de la pluralité des enjeux reliés. Même si les participants ont été « bridés » par le mandat, un apport est tout de même identifié en termes de redéfinition et d'ouverture des enjeux, de problématisation élargie, de savoir local et situé, de défense d'un modèle ouvert de la décision. L'expertise de la société civile tend à élargir le spectre des enjeux pris en compte pour faire valoir une définition sociotechnique de la controverse (A). L'inclusion de la société civile dans un modèle de décision est défendue ici. Toutefois, l'apport d'une consultation telle que mise en place par le modèle du BAPE dépend, pour sa transmission et sa prise en compte par l'autorité publique, d'une traduction faite par la commission (le rapport du BAPE) qui fait état de la consultation et fait interagir les cadrages variés présentés. Ainsi, l'intérêt d'une reconnaissance des aspects sociotechniques du débat pourrait être limité par le prisme de la commission qui doit écrire le rapport dans certaines contraintes notamment imposées par le mandat. Pour renforcer l'apport de la participation du public, il conviendra alors de s'interroger sur la pertinence de faire évoluer le modèle de consultation vers plus d'interactions entre les participants, afin d'instaurer une dynamique constitutive qui pencherait à modéliser l'évolution d'une controverse (B).

A- L'expertise diversifiée de la société civile : des mémoires riches pour appréhender la controverse

« La société civile constitue un acteur de l'expertise aujourd'hui largement sous-estimé. Parce qu'elles subissent les risques, les populations sont les mieux placées pour dire ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. C'est une exigence démocratique. C'est aussi un enjeu de connaissance. L'intelligence collective de la société civile peut contribuer à repérer des situations à risque, des négligences menaçantes. La vigilance des populations constitue un maillon irremplaçable. »⁹⁰

Le potentiel d'apport des mémoires de l'audience publique dans le traitement de la controverse sur les gaz de schiste sera illustré ici. Il ne s'agit pas d'étudier l'impact véritable que cette participation a eu sur la gestion publique de ce dossier mais plutôt de démontrer la valeur en soi du contenu de l'ensemble des mémoires réunis afin de défendre l'intérêt de prendre en compte la participation du public dans les décisions de part l'expertise globale de la société civile. En conséquence, cette analyse soutient la pertinence d'une ouverture aux acteurs variés de la société civile de la gestion de dossiers complexes, y compris dans la définition des problèmes.

Relégitimer l'opposition et dresser un portrait fidèle et différencié des acteurs concernés

Certains discours tenus par l'industrie voire par le gouvernement ont conduit à délégitimer l'opposition au projet en la présentant comme marginale, radicale et en la stigmatisant comme une contestation d'écologistes opposés à toutes formes de développement. Les nuances entre les discours internes de l'opposition sont alors ignorées et l'opposition est perçue comme un tout. Par ailleurs, l'opposition citoyenne est interprétée comme un manque de formation ou de connaissance⁹¹ ou un biais idéologique. La compagnie Junex⁹² précise ainsi être désolé « par l'allure initiale prise par ce débat qui a souvent été polarisé par des luttes idéologiques stériles plutôt que par une analyse rigoureuse des faits ». Selon la caractérisation des stratégies de

⁹⁰ André Cicoella et Dorothee Benoit Browaey, *Alertes Santé. Experts et citoyens face aux intérêts privés*, Paris, Fayard, 2005, p. 365. Cités par Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁹¹ « Tel que signalé auparavant, tant le gouvernement que l'entreprise considèrent que le problème du développement de l'industrie gazière est celui de l'ignorance et de l'inquiétude (injustifiée) des citoyens » (Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*).

⁹² DM136

l'industrie par Sauvé et Batellier⁹³, cette dernière s'emploie à entretenir une logique « binaire » où le choix paraît être réduit à deux options : pour ou contre le développement de l'industrie. L'industrie vise à effacer les nuances de l'opposition pour la présenter comme « des groupes qui s'opposent systématiquement à tout développement »⁹⁴. La compagnie Questerre Energy⁹⁵ souligne dans son mémoire que le secteur de l'industrie des gaz de schiste est dénigré par « des groupes animés de visées politiques ». La Fédération des Chambres de Commerce du Québec⁹⁶ se désole des personnes qui « restent crampées sur leurs positions idéologiques » et souligne que lors des séances d'information, les micros sont restés monopolisés par les groupes environnementaux qui ne laissaient plus de place aux citoyens. L'industrie veut alors « dissiper les inquiétudes exprimées par le public »⁹⁷ en le rassurant sur les méthodes de gestion des risques. Le manque de connaissances des citoyens serait la cause de leur opposition. Une autre stratégie visant à délégitimer l'opposition employée par les promoteurs dans les mémoires est une stratégie de culpabilisation⁹⁸, qui présente l'opposition comme une réaction du type « pas dans ma cour », qui serait une réaction égoïste. Ainsi, le Mouvement d'appui au Gaz de Shale⁹⁹ soutient que « le réflexe naturel « pas dans ma cour » ne devrait pas paralyser une industrie dans son ensemble » et insiste sur l'importance de la création de richesse.

Face à cela, la présentation des mémoires par les participants amène une légitimation et une redéfinition de l'opposition.

Certains citoyens se sentent obligés de préciser qu'il ne sont « pas écolo »¹⁰⁰ et qu'il n'y a « pas besoin d'être écolo pour comprendre ça ». Ils veulent donc souligner que l'opposition n'est pas simplement celle de groupes écologistes mais qu'elle est étendue à des citoyens qui se présentent comme « normaux ». Les mémoires permettent de démontrer qu'il ne s'agit pas d'un débat entre écologistes et industriels : le public concerné par le problème est bien plus vaste. Le public présent à la consultation n'est plus une masse ignorante qu'il faut informer. Le public se

⁹³ Sauvé et Batellier, 2011, *Op. Cit.*

⁹⁴ Expression employée par la fédération des chambres de commerce du Québec ; DM26

⁹⁵ DM129

⁹⁶ DM26

⁹⁷ Association Pétrolière et Gazière du Québec ; DM148.

⁹⁸ Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*

⁹⁹ DM37

¹⁰⁰ DM93

différencie et un portrait qui tend à être fidèle des acteurs concernés par le problème se dessine. On passe d'un public indifférencié à un public différencié, ce qui permet de mieux distinguer les intérêts spécifiques à chacun des acteurs et de légitimer les préoccupations qui se retrouvent partagées par plusieurs catégories d'acteurs.

L'analyse des mémoires nous montre que les discours sont plus nuancés et informés que l'image faite de l'opposition par l'industrie. Au final, un nombre important de participants ne se positionnent pas spécifiquement (38% dans la catégorie « autres » dans les tableaux), mais écrivent un mémoire pour apporter des informations dans leur domaine de compétences. Par exemple, les associations de conservation vont présenter les caractéristiques et fragilités du milieu et les municipalités vont renseigner sur les usages des territoires ; des groupes de conseils spécialisés vont apporter leur expertise (Conseil pour la Réduction des Accidents Industriels Majeurs ; DM36). Un exemple intéressant est le mémoire de Gaz Métro, qui cherche à définir le rôle qu'il pourrait avoir si le développement de la filière advenait. Les mémoires permettent de clarifier les implications de cette industrie pour différents types d'acteurs et d'une certaine manière de cartographier les intérêts. Le caractère radical et idéologique qui est accolé à l'opposition s'estompe.

Par ailleurs, les mémoires permettent également de réfuter que l'opposition viendrait d'une réaction du type « pas dans ma cour »¹⁰¹. Les mémoires sont plutôt caractérisés par leur capacité à ouvrir les enjeux (ce que nous étudierons par la suite) plutôt qu'à les restreindre à des nuisances de voisinage.

La diversité des mémoires atteste d'un public aux compétences diversifiées. Pour les apprécier, il faut donc aller au delà de la dichotomie souvent présentée entre « savoirs experts » et « savoirs profanes », tant les savoirs des mémoires sont variés et spécifiques aux acteurs.

Par exemple, on peut noter une part importante de citoyens (plus d'une quinzaine de mémoires citoyens) qui utilisent leur « savoir professionnel diffus »¹⁰² comme base de leur argumentaire, c'est à dire que leurs compétences acquises par ailleurs dans leur vie professionnelle (par exemple comme expert d'un domaine) sont utilisées dans le mémoire, même si le mémoire est présenté en

¹⁰¹ Pour plus d'informations sur le sujet de la mobilisation sur les gaz de schiste et la réaction « par dans ma cour » : Dufour et al. 2015. *Op. Cit.*

¹⁰² En référence à la classification des savoirs citoyens de Yves Sintomer.

tant que citoyen. Un fourmillement d'expertises supplémentaires ressort donc des mémoires et peut être utilisé dans le débat public.

De l'analyse des mémoires ressort un effort quasi unanime de présenter un discours justifié et de citer ses sources. De nombreux acteurs qui sont habituellement loin d'être des experts au sens commun font un gros travail de démonstration et de justification de leurs arguments. Notamment, les groupes de citoyens avaient entrepris ce travail de recherche d'études et d'informations bien avant le BAPE, y compris en faisant appel à des experts et en créant des réseaux de diffusion de l'information. Leurs mémoires sont caractérisés par cette recherche d'information poussée et leur opposition est bien loin d'être due à un manque d'information et de connaissance.

Certaines associations environnementales ont quant à elle leur propre expertise et mènent des études qui sont reprises par la suite dans les argumentaires. Il en est ainsi du mémoire déposé par Équiterre, sur la place des gaz de schiste dans la lutte aux changements climatiques. Son étude était la seule disponible concernant le potentiel d'un gaz naturel québécois à participer à une transition énergétique notamment par la substitution à d'autres énergies fossiles plus émettrices.

Par ailleurs, les mémoires tendent à démontrer les capacités du public à porter un regard sur l'expertise qui leur est présentée et la « traduire ». Plusieurs mémoires dénoncent les tentatives de présenter les informations d'une manière arrangeante pour l'industrie : les quantités de produits chimiques utilisées sont exprimées en pourcentage du liquide de fracturation alors qu'il faut ramener ce pourcentage aux quantités réelles de liquide totales pour se faire une idée des produits chimiques qui seront perdus dans les sols (Coalition Eau Secours ! DM82). Les incertitudes qui donnent lieu à des controverses scientifiques, par exemple autour des impacts sur l'eau aux États-Unis, sont identifiées. Un mémoire de citoyen s'esquisse à estimer l'industrialisation qui aura lieu, en faisant des scénarios de quadrillage des territoires et des estimations du nombre de puits (Claude Paré ; DM180). Des mémoires sont entièrement tournés vers la démonstration des failles ou du parti-pris de l'expertise proposée en première partie des audiences (Pierre Brazeau ; DM30). Les données techniques sont « traduites » notamment par l'utilisation de comparaisons : la MRC des Maskoutains informe que « la fracturation d'un seul puits nécessite autant d'eau que la consommation de la Ville de Saint-Hyacinthe pendant 10 jours »¹⁰³. Comme mentionné plus haut dans notre analyse, les mémoires permettent aussi de définir ce qu'il faudrait chercher dans les études scientifiques supplémentaires : par exemple, une étude des coûts devrait inclure les coûts de

¹⁰³ DM22

santé publique, d'infrastructure, d'eau, de perte du tourisme, les coûts environnementaux etc. (Pierre Batellier ; DM101).

Les mémoires illustrent donc ce que Sauvé et Batellier ont identifié de l'apprentissage citoyen dans la mobilisation générale sur les gaz de schiste : les citoyens ont « appris à repérer les informations ou à les produire, à les valider, à en faire des synthèses, à les partager, à les discuter »¹⁰⁴. La lecture des mémoires montre que la consultation n'est pas faite d'un « public profane » mais plutôt d'acteurs ayant des particularités propres et des visions variées à apporter au débat. La nuance et la qualité des discours réfutent une opposition à cette industrie comme étant liée à un défaut de connaissance ou à un biais idéologique. La consultation permet une meilleure identification des acteurs concernés. On pourrait alors espérer après ce type de consultation, un élargissement de l'expertise convoquée par la suite du débat, incluant une plus grande variété d'acteurs.

Un savoir local situé

La société civile a une connaissance spécifique de son territoire que parfois elle seule peut détenir. Sa participation est donc nécessaire par le savoir local qu'elle amène, d'autant plus dans notre cas d'étude, où les promoteurs sont principalement étrangers au Québec.

Les acteurs participants à la consultation ont pu amener certaines informations et attirer l'attention sur les dynamiques locales existantes, la caractérisation du milieu humain et biophysique, les choix de société locaux réalisés, l'identité collective et les valeurs liées au milieu de vie, l'intégration des différentes activités socioéconomiques présentes etc. Ces informations sont cruciales pour le projet afin qu'il prenne en compte l'ancrage dans la réalité du lieu d'implantation, ce qui est d'autant plus important que la zone concernée par le projet est une zone habitée et une très bonne région agricole. Certains mémoires ont d'ailleurs noté la déconnection du projet avec plusieurs dynamiques territoriales : les dynamiques agricoles, résidentielles, patrimoniales, culturelles, récréotouristiques etc. (Regroupement Mobilisation Gaz de Schiste Saint Marc sur Richelieu ; DM 163).

¹⁰⁴ Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*

Les récits des citoyens qui ont été confrontés directement à l'industrie ont pu amener des informations sur l'attitude de l'industrie et les règles de bon voisinage à faire adopter. Les faits du déroulement des relations au niveau local permettent de penser à des encadrements plus globaux de ces relations. Par ailleurs, ces récits permettent de mieux estimer les nuisances auxquelles les habitants ont été confrontés. Ils sont les mieux à même de définir ce qui est acceptable ou non, puisqu'ils ont subi les nuisances.

Des « situations à risques » sont identifiées et dénoncées par des citoyens qui sont allés, proche de chez eux, mener l'enquête sur le terrain. Ils vont observer la faible signalisation des puits, certaines failles dans la sécurité qui entoure le site (un simple grillage), l'accès facile aux bassins où sont stockées les eaux usées et les boues de fracturation. La remarque est faite que les exigences en matière de sécurité sont plus élevées pour les piscines privées. Les animaux, notamment les oiseaux, peuvent venir boire ou peuvent tomber dans les bassins contaminés. Les citoyens se sont donc improvisés en inspecteurs de la sécurité des sites (Paul Légault ; DM35).

Plusieurs mémoires soulignent le fait que l'industrie ne correspond pas toujours aux choix de société et aux valeurs écologiques et communautaires qui sont caractéristiques de certaines localités. Par exemple, la comparaison entre les efforts en matière d'écologie des citoyens et l'imposition de la pollution de l'industrie encore peu contrôlée est faite (Mobilisation gaz de schiste de la vallée des Patriotes ; DM88). Les normes demandées aux habitants (restriction d'eau, traitement des déchets...) ne sont pas appliquées de même à l'industrie. Le style de développement choisi par la localité peut être heurté par l'arrivée de l'industrie. Par exemple, une participante détaille les solidarités locales présentes dans son village et les efforts réalisés par les habitants pour construire une économie citoyenne et solidaire locale (Ruth Major Lapierre ; DM68). L'histoire de ces lieux est fondamentale pour apprécier les positions des acteurs et les conséquences de l'implantation de l'industrie. De même, des agriculteurs biologiques font valoir que l'industrie pourrait détruire la confiance de la population envers l'agriculture biologique de ces régions, ce qui aurait comme conséquence de détruire toute une économie : « on va douter de l'intégrité d'une pomme bio du Québec »¹⁰⁵. Un modèle d'agriculture biologique fondé sur des choix de modèle de société se voit imposer un autre modèle de développement.

La participation des acteurs locaux permet également de mieux évaluer le potentiel des régions en termes de ressources locales dans l'hypothèse du développement de l'industrie. Les mémoires

¹⁰⁵ Luc St-Antoine ; DM186

peuvent ainsi donner des informations sur les matériaux proches à disposition, les fournisseurs locaux, les entreprises de services, les capacités des infrastructures municipales, les services de sécurité publique locaux etc.

Certains mémoires font ressortir également que des conflits locaux pourraient émerger – et certains ont déjà émergé – au sein des communautés en raison du développement de l'industrie. Entre les partisans et les opposants, certains citoyens dénoncent l'impact sur le climat social local. L'écoute de ces problèmes locaux et leur prise en compte par les pouvoirs publics pourrait atténuer certains conflits. Par exemple, les tensions qui peuvent éclater entre les propriétaires terriens qui signent l'entente avec l'industrie et les résidents aux alentours qui subissent simplement les nuisances, pourraient être amoindries par des systèmes de concertation et d'indemnisation élargies. La consultation permet alors d'appréhender la réaction citoyenne à diverses solutions envisageables.

Les mémoires permettent également de mieux saisir les rôles de chaque acteur au niveau des territoires afin d'identifier qui pourrait participer à une meilleure gestion du développement de l'industrie. Par exemple, les organismes de bassins versants du Québec sont des acteurs de concertation où siègent des acteurs de l'eau des milieux municipaux, économiques et communautaires qui ont un impact ou un intérêt pour l'eau. Ainsi, cet acteur est incontournable dans la gestion de l'implantation de l'industrie puisqu'il est au centre de la gouvernance de l'eau au niveau des territoires. La participation permet ainsi d'identifier certains acteurs clés dans la gestion du projet.

Ces petits exemples de savoirs situés des participants permettent de montrer que le public peut avoir des connaissances particulières sur son milieu qui sont indispensables afin de mieux comprendre le contexte d'implantation d'un projet (au niveau culturel, social, économique, environnemental) et situer le projet dans son futur système d'interactions. Plusieurs mémoires questionnent ainsi l'intégration de l'industrie dans les réseaux socio-économiques. La gestion intégrée des territoires n'est possible qu'avec les connaissances des acteurs territoriaux ; la communauté locale doit être reconnue comme un acteur incontournable du dossier. En résumé ; « les citoyens sont souvent mieux placés que les entreprises pour examiner la pertinence et la

signification d'un projet dans leur propre communauté, d'un triple point de vue environnemental, social et économique »¹⁰⁶.

Penser global : apport de la consultation en termes de redéfinition et d'ouverture des enjeux

La consultation fait émerger un périmètre élargi des problèmes publics soulevés, incluant la concertation de nouveaux acteurs. La variété des discours et les cadrages apportés par les participants ont été déjà un peu abordés dans notre analyse, mais il paraît important de revenir sur quelques aspects afin de montrer l'importance de la consultation en termes de redéfinition et d'ouverture des enjeux, en donnant quelques exemples. La consultation rend audible de nouvelles versions du problème perçues, aide à l'identification des problèmes et à la révélation des zones de conflits. Une compréhension d'ensemble est alors facilitée, ce qui milite pour la reconnaissance de la capacité collective de la société civile à participer.

D'un point de vue quantitatif, les indicateurs¹⁰⁷ « répond au mandat » et « pertinence » attestent qu'une partie significative des mémoires dépasse le cadre imposé par le mandat du BAPE (51%) afin notamment de remettre en cause la pertinence du projet de développement des gaz de schiste (48%). L'appel à un débat plus large sur la question de la justification de la filière est massif au sein des mémoires.

La redéfinition des enjeux passe notamment dans certains mémoires par des comparaisons : ainsi l'argument de la « sécurité énergétique » est mis en balance avec ceux de la « sécurité d'approvisionnement en eau » et la « sécurité alimentaire » (Steve Timmins ; DM115). Le discours des besoins en énergie est nuancé par un discours sur les besoins primaires qui sont se nourrir et boire de l'eau potable. Le gaz naturel comme richesse est reconsidéré par le cadrage de l'eau comme ressource encore bien plus précieuse puisque nécessaire à toute forme de vie. Le cadrage de l'économie développée par l'industrie – retombées économiques créatrices de richesse – est mis en balance avec le cadrage de l'économie agricole¹⁰⁸. Ces deux économies sont présentées comme

¹⁰⁶ Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*

¹⁰⁷ Tableaux en annexe 1.

¹⁰⁸ Cette problématique de l'économie agricole et son évolution au cours de la mobilisation est étudiée dans le texte de Fortin et Fournis 2014. Cependant, notons qu'elle est abordée dans peu de mémoires telle quelle puisque la plupart des

en concurrence sur un territoire et leurs caractéristiques sont comparées (Comité Gaz au gazoduc de Lévis ; DM18¹⁰⁹) « Entre le modèle de la grande entreprise exogène et nomade prédatrice de ressources non renouvelables et celui axé sur un tissu d'entreprises familiales bien enracinées dans la communauté locale, les leaders agricoles abordent de plein front la question économique, en mettant en exergue deux modèles différents de capitalisme. »¹¹⁰. L'économie agricole est montrée comme une économie de long terme, contrairement à l'économie gazière qui créera un vide désespérant dans l'économie locale lors de son départ. « L'industrie gazière génère une économie éphémère, susceptible d'être présente dans le territoire une vingtaine d'années tout au plus (la durée de vie maximale d'un puits), et ne saurait remplacer une économie locale reposant historiquement sur l'agriculture et des entreprises appartenant depuis des générations à des familles de la région »¹¹¹. L'impact sur l'image et la qualité des produits alimentaires (Bob Lemay ; DM154) issus de ces régions est également abordé, en particulier pour les agricultures biologiques. Cette comparaison avec l'économie agricole permet de relativiser les bénéfices économiques annoncés.

La redéfinition et l'ouverture des enjeux est principalement illustrée par la demande d'un débat politique énergétique plus large. Les mémoires font valoir que débattre sur cette filière nécessite en amont de penser le choix de société et de développement que l'on veut voir pour le Québec. Un argument qui revient souvent dans l'opposition au projet ou dans la demande de moratoire est que le projet n'a pas été sérieusement comparé avec d'autres options énergétiques pour réduire la dépendance énergétique et qu'il est déconnecté d'une politique énergétique claire qui favoriserait une transition énergétique (Regroupement Mobilisation Gaz de Schiste de Saint-Marc-sur-Richelieu ; DM163). Cette volonté d'ouvrir les débats est illustrée par le fait que des mémoires proposent des alternatives au projet, comme des politiques énergétiques axées sur l'efficacité et sur un système intégré d'énergies renouvelables, ou le développement de la filière du biométhane. Le mémoire de Greenpeace¹¹² illustre cette force de proposition d'alternatives des

mémoires qui évoque l'enjeu agricole se contente de démontrer les impacts de l'industrie sur les terres agricoles. Par contre, nuancer les retombées économiques annoncées avec les pertes agricoles est un discours qui revient plus souvent.

¹⁰⁹ Ce mémoire compare les deux économies et présente l'économie agricole comme celle qui nourrit et qui amène des emplois stables.

¹¹⁰ Fortin et Fournis 2014. Ils font référence ici non pas aux mémoires présentés au BAPE mais à la façon dont les leaders agricoles ont globalement tenté de cadrer le débat au cours de l'évolution du mouvement de mobilisation contre les gaz de schiste.

¹¹¹ Idem.

¹¹² DM52

participants : il présente des scénarios possibles pour un avenir énergétique écologique au sein d'une étude sur la révolution énergétique au Canada. La demande de comparaison multisectorielle entre gaz de schiste et scénarios de développement d'énergies renouvelables est significative (Bebop et cie, développement régional et international ; DM117). "Notre dépendance au pétrole et au gaz naturel n'est réelle que dans l'optique où nous ne développons pas d'autres formes d'énergies plus verte et que nous ne faisons pas d'effort pour réduire cette dépendance » (Mouvement Pocatois de Mobilisation contre les Gaz de Shale ; DM112).

Notons que pour soutenir ces argumentaires d'ouverture et de redéfinition des enjeux, plusieurs participants font appel à la référence de lois censées guider les enjeux liés à l'environnement : la loi sur le développement durable, la loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, et à la stratégie énergétique du gouvernement 2006-2015.

Le public garant de sa propre participation et du maintien du processus démocratique

Au vu du nombre de critiques sur le processus politique et sur la façon dont a été gérée la controverse, les mémoires des participants montrent une volonté du public de défendre un processus de décision démocratique. L'apport de leur participation se situerait alors également dans la défense d'une « bonne » consultation. Cette défense d'un processus de consultation démocratique découle notamment du fait que, selon Gauthier et Simard, l'institutionnalisation du BAPE et sa notoriété a eu pour effet de rendre la consultation publique « normale » et « nécessaire »¹¹³. L'analyse des audiences montre que le public a l'habitude de la procédure du BAPE et qu'il est en mesure de comparer avec la façon habituelle de procéder. Cela explique le nombre significatif de mémoires critiquant le mandat puisque les participants sont en mesure de remarquer que le mandat n'est pas ordinaire. La critique du mandat montre la défense par les mémoires du processus démocratique de la consultation. La question du processus politique est abordée dans la quasi-totalité des mémoires des participants, y compris par certains partisans qui soutiennent un approfondissement des aspects d'information et de consultation du public en vue d'une acceptabilité sociale. Plusieurs mémoires veulent inscrire les projets de développement de

¹¹³ Gauthier Simard, 2007. *Op. Cit.*

l'industrie des gaz de schiste au sein des projets soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Les enjeux de décisions démocratiques sont principalement soulevés par l'intermédiaire de la critique de la « domination » de la loi sur les mines¹¹⁴. L'enjeu de changer cette loi concentre les revendications de plus d'implication des citoyens et des municipalités au processus, notamment en termes d'information et de concertation. Les participants veulent globalement affirmer un contrôle démocratique par les autorités locales sur l'aménagement de leur territoire et redonner du pouvoir à la démocratie locale. Ainsi, une part importante des mémoires soutient une revendication d'un approfondissement de la démocratie participative.

« La mouvance autour du gaz de schiste a aussi permis de faire émerger ou de renforcer des valeurs sociales, des valeurs citoyennes : le « bien commun », la démocratie délibérative, le débat citoyen, le consentement libre et éclairé, le pouvoir collectif. »¹¹⁵

L'apport de la participation du public à une controverse a donc été illustré par le contenu des mémoires des participants aux audiences du BAPE sur les gaz de schiste. Ces mémoires montrent que la société civile est loin d'être « profane » et qu'elle dispose d'expertises variées qui proposent notamment une vision intégrée et élargie des enjeux. L'élargissement des enjeux se fait à la fois par une meilleure prise en compte du local et une ouverture sur des enjeux globaux. Par la contextualisation et la comparaison, l'« intelligence citoyenne » paraît indispensable pour mieux comprendre les enjeux soulevés par l'industrie des gaz de schiste. D'une certaine manière, la consultation peut être comprise comme un outil de gouvernabilité puisqu'elle apparaît être d'une grande importance pour la compréhension des problèmes collectifs. La reconnaissance des compétences de la société civile et de l'apport de la participation publique va dans le sens d'un modèle de la décision de la « co-construction » ou de la « co-production » où la société civile contribue, par sa connaissance distribuée, à l'exploration des problèmes. Toutefois, au vu du format du BAPE, l'apport de la participation du public ne pourrait-il pas être renforcé par l'instauration d'un réel débat public qui créerait une dynamique par l'échange d'arguments ?

¹¹⁴ Par exemple, la firme de conseil Bebop et cie, développement régional et international, critique fortement le fait que « les industries ne sont pas soumises aux mêmes lois », ce qui est présenté comme « un déni de démocratie » (DM117).

¹¹⁵ Sauvé et Batellier 2011. *Op. Cit.*

B- La centralité de la commission par l'écriture du rapport : faudrait-il instaurer un débat entre les participants ?

Les audiences publiques du BAPE sont organisées telles que la présentation des mémoires par les participants n'est pas suivie par des débats entre eux. Si la commission quant à elle questionne le participant, aucun échange direct entre les participants n'est prévu dans tout le processus du BAPE. Ce mode de participation favorise un climat serein, l'expression respectée de tous et assure un déroulement des séances malgré la conflictualité de certains dossiers. L'efficacité du BAPE a d'ailleurs inspiré d'autres instances de consultation, comme l'Office de Consultation Publique de Montréal. Toutefois, on peut s'étonner que cette participation, que l'on qualifie pourtant parfois de débat public¹¹⁶, ne soit pas conçue comme un échange entre les participants.

Ce mode de participation attribue alors un rôle primordial à la commission du BAPE. Cette dernière a la charge de traduire la consultation publique en un rapport d'audience et d'enquête publique, qui sera (pour une partie du rapport) la version officielle du compte rendu de la participation publique, pour les autorités. Les autorités vont donc se baser sur ce rapport pour prendre en compte le public dans leurs choix. Le processus du BAPE donne donc un poids fondamental à la commission. Même si elle doit suivre des règles d'éthique strictes, la commission ne peut être totalement neutre dans son rapport ; elle doit réaliser des choix pour présenter la participation du public. Par exemple, on pourrait questionner les choix faits dans l'enquête du BAPE vis à vis de la place attribuée à l'expertise scientifique et à la participation du public. Même si une étude en soi serait nécessaire pour étudier la façon dont le BAPE fait part de la participation, quelques éléments peuvent être mentionnés ici.

Notons que la structure habituelle d'un rapport du BAPE sépare les opinions et préoccupations des participants avec l'analyse faite par la commission. Ainsi, le rapport sur le « développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec » restreint la participation du public au chapitre 5. Ce chapitre est d'ailleurs intitulé « Les préoccupations et opinions des participants » ce qui ne milite pas d'emblée pour une reconnaissance d'une expertise citoyenne et d'un apport central de la participation publique dans la compréhension du problème. Le reste du

¹¹⁶ Simard et al. 2006. *Op. Cit.*

rapport aborde plus des questions techniques : les références sont par ailleurs majoritairement celles des experts de la première partie du BAPE et des personnes ressources. Selon la vision portée par le BAPE, le public est donc porteur d'« opinions », et l'enquête de la commission ne se base que peu sur les mémoires. Ayant en partie analysé la façon dont le BAPE fait état de la participation du public et de la place de la science, Sébastien Chailleux souligne que « les rapports et comités qui retraduisent la problématique orientent le dossier en accentuant ses aspects techniques au détriment des questionnements socio-environnementaux »¹¹⁷. Cette mise en avant des aspects techniques peut s'expliquer par une certaine vision du BAPE qui met en avant son rôle d'enquêteur¹¹⁸, contrairement à une vision du BAPE qui lui attribue davantage un rôle de traitement des controverses.

Le rapport du BAPE sur les gaz de schiste recommande principalement la mise en place d'une Évaluation Environnementale Stratégique (ÉES) en raison du manque de réponses à certaines questions fondamentales¹¹⁹. Durant cette ÉES, l'exploration gazière pourrait se poursuivre mais la fracturation hydraulique serait interdite sauf pour des expériences de l'ÉES. Le rapport pointe donc les lacunes des connaissances scientifiques et mise sur la science pour faire évoluer la controverse, tout en conseillant que l'ÉES contienne une partie participation publique. Ce choix ayant été suivi par le gouvernement, le débat sera déplacé dans une sphère plus scientifique. Face aux critiques vis à vis de la composition du comité chargé de l'ÉES, une contre expertise sera d'ailleurs organisée – notamment le collectif scientifique sur la question des gaz de schiste créé en février 2011- et légitimée par la notoriété de ses membres¹²⁰.

Selon Sébastien Chailleux, le rapport de la commission conduirait à diminuer certains aspects sociopolitiques de cette controverse, avec une légitimation d'un discours plus technique. Notons dans ce sens que les aspects évoqués dans les mémoires de débat de société sur les choix de politiques énergétiques sont absents. La controverse tend à être séparée entre des parties « gérables ». La prise en compte des mémoires qui militaient pour une vision intégrée et globale de la question est limitée. Le processus du BAPE peut donc restreindre les variétés de discours

¹¹⁷ Chailleux.2013. *Op. Cit.* Il fait référence de manière plus générale aux rapports et comités de tous les instruments d'action publique utilisés pour gérer la controverse sur les gaz de schiste en France et au Québec.

¹¹⁸ Yergeau, M. (2006). Au-delà de l'écoute du public : le devoir d'enquête du BAPE. Entretien avec Michel Yergeau. Propos recueillis par Mario Gauthier. In Simard et al. (2006). *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 31-40.

¹¹⁹ BAPE 2011. *Op. Cit.*

¹²⁰ Gendron 2016. *Op. Cit.*

portés par les participants – notamment puisqu’il est contraint de respecter le mandat du ministre – et donc amoindrir l’apport de la participation publique.

La pertinence d’une évolution institutionnelle vers un débat et une interaction des participants ?

Puisqu’aucune interaction n’est prévue entre les participants, la commission détient en particulier le rôle de faire dialoguer les positions. En quelque sorte, il lui est demandé de créer une dynamique de débat « artificiellement », puisqu’elle doit faire interagir les positions des acteurs et les mesurer aux autres. Penser l’ajout d’une partie plus dialogique au sein du processus du BAPE pourrait constituer un apport essentiel à son renouvellement¹²¹. Encourager des interactions entre les participants, en particulier pour des sujets aussi vastes que notre cas d’étude, pourrait recréer une modélisation de la controverse en conservant son aspect dynamique, ce qui augmenterait l’apport de cette dernière sur le débat public.

La littérature qui s’intéresse à la « productivité des controverses sociotechniques »¹²² soutient que leur aspect dynamique favorise la définition des problèmes collectifs et des acteurs concernés. Tendre vers une reconstitution de la controverse dans l’espace public nécessiterait des échanges entre les participants, afin que les argumentaires puissent se confronter et que les positions puissent évoluer en fonction des autres acteurs. Les zones de conflits comme les terrains d’ententes pourraient être identifiés plus facilement. Les expertises proposées seraient soumises au jugement des autres participants et donc contextualisées. En voulant à tout prix éviter les conflits, le BAPE se prive peut-être d’une dynamique de débat d’une grande valeur ajoutée pour le processus de cadrage et de définition des enjeux, qui possède un caractère itératif. Un débat pourrait augmenter l’apport de la participation du public bien au delà de celui d’une consultation présenté précédemment. La structuration du cadrage des enjeux serait alors davantage progressive, ce qui permettrait aux acteurs d’évoluer dans leurs positions. Au final, on peut se demander si un type d’audience tel que proposé par le BAPE ne favoriserait-il pas l’inconciliabilité des positions puisqu’il n’offre pas l’occasion de les faire évoluer ? La procédure du BAPE, si elle est vouée à prendre en charge des sujets très controversés, n’est pas vraiment une procédure qui modélise les controverses puisque cela impliquerait un aspect plus dynamique avec des possibilités d’évolutions

¹²¹ Plusieurs appels au renouvellement ont été lancés au BAPE.

¹²² Lascoumes : productivité des controverses comme mode d’exploration d’un enjeu et comme processus d’apprentissage

des positions. Selon Lascoumes, les controverses permettent, par leur aspect dynamique, la reformulation des problèmes, l'acquisition collective de connaissances, l'évaluation plurielle des risques, l'apparition de nouveaux acteurs, la transformation des groupes existants¹²³. Si on a montré précédemment que des apports du même ordre pouvaient être tirés des mémoires des participants, cela nécessite un travail de la commission de reconstitution de la dynamique¹²⁴. Dans tous les cas, un débat qui recréerait en vrai cette dynamique au sein d'un espace public aurait un apport supplémentaire. Si le BAPE a bien réussi à canaliser les conflits et à traiter des sujets très conflictuels - ce qui lui confère en partie sa légitimité -, le conflit est, d'une certaine manière, figé : l'idée d'introduire dans le BAPE des échanges entre participants pourrait être pertinente. Encore faut-il que le BAPE puisse penser de nouvelles modalités pour ces débats qui pourraient maintenir un climat apaisé et un respect et une équité entre tous les participants.

¹²³ LASCOUMES, P. (2002). « Chapitre 7. De l'utilité des controverses socio-techniques », *Journal International de Bioéthique* 2002/2 (Vol. 13), p. 68-79.

¹²⁴ A ce sujet, il serait d'ailleurs intéressant d'analyser le rapport à la controverse des synthèses du BAPE, c'est à dire d'étudier si le rapport du BAPE fait plutôt ressortir le conflit ou s'il l'étouffe.

Conclusion

« Parce qu'elle est elle-même politique par son processus de développement comme à travers ses conséquences, la science ne peut jamais se poser en surplomb du politique. Elle lui est intrinsèquement liée. »¹²⁵

L'impact du développement de la filière des gaz de schiste sur le devenir de la société québécoise ne permet plus d'appréhender cette industrie nouvelle comme une entité définie principalement par son aspect technique. Notre analyse a montré que les mémoires des participants aux audiences aspirent à ouvrir les enjeux pris en compte dans la gouvernance de cette question. De même, ils tendent à remettre en cause un cadrage technique de gestion des risques de la problématique des gaz de schiste opéré par le gouvernement et l'industrie. Leurs discours variés qui entourent les gaz de schiste accomplissent une clarification des enjeux et des acteurs à prendre en compte dans la future gestion publique. Les audiences attestent d'une conception de la science qui n'est plus à même d'être au service d'une décision claire et acceptée par tous. À l'incertitude scientifique qui remet en cause la science comme base de la décision, s'ajoute une incertitude politique : certains résultats scientifiques dépendent largement de choix politiques. La remise en cause démontrée au sein des mémoires d'une conception standard de la science et du public (modèle de gouvernance de l'instruction publique) est appuyée par l'apport certain du contenu des mémoires. Au delà d'une grande variété des discours qui aide à l'identification des enjeux de la controverse, les mémoires attestent d'une connaissance spécifique de la société civile. L'agrégation des savoirs locaux des acteurs est d'une grande valeur en termes de compréhension de la controverse. Par ailleurs, la société civile affiche des capacités à penser global là où l'expertise a parfois tendance à réfléchir par discipline. Si le modèle du BAPE favorise un modèle de décision qui prend en compte le public, l'apport de la participation du public à la gouvernance pourrait être amélioré par l'instauration d'une dynamique d'échanges entre les participants. Une piste de renouvellement du BAPE serait alors de s'intéresser à la multitude des discours et des acteurs qui tentent de faire émerger sur la scène publique leur définition de la controverse. À l'heure où certaines critiques émergent à propos de l'aspect trop figé du BAPE, penser une telle évolution

¹²⁵ Gendron, 2016. *Op. Cit.*

pourrait aider le BAPE à être un lieu qui aspire et promeut à un modèle de « co-production » des décisions. L'apport de la participation du public pourrait d'ailleurs être approfondi par la mise en place d'un dialogue entre les acteurs qui favoriserait une reconstitution d'une situation de « productivité des controverses ». En ayant sous la main une palette d'acteurs concernés par la controverse et ayant une grande influence sur les autorités de par sa légitimité, le BAPE pourrait davantage faire valoir auprès du pouvoir les connaissances apportées par la société civile.

Il est souvent considéré que la première partie des audiences du BAPE – celle informative qui consacre le questionnement des experts et des promoteurs – est la plus instructive¹²⁶. Notre analyse nuance cela. Au vu de l'apport potentiel de la société civile que l'on a identifié dans les mémoires, tant pour l'ouverture du sujet traité que par sa détention d'une expertise variée sociotechnique, la seconde partie pourrait être centrale, y compris pour l'enquête. Dans notre cas d'étude du premier BAPE sur les gaz de schiste, n'aurait-on pas, au final, plus appris de la présentation des mémoires, tant ils ont permis de souligner la multitude des enjeux, des acteurs concernés, des failles du processus décisionnel, et tant ils ont appelé à réfléchir de façon plus globale et intégrée ?

Si le BAPE est marqué par « une perpétuelle tension entre deux modèles de la participation publique, un premier plus gestionnaire d'aide à la décision et un second plus politique de démocratie participative »¹²⁷, notre analyse réconcilie ces deux visions en tension : l'ouverture des décisions à la société civile et à une meilleure prise en compte des connaissances du public serait un outil précieux d'aide à la décision.

¹²⁶ « Or à l'expérience, la phase la plus productive de l'audience est la première. Elle constitue l'essentiel de l'enquête de la Commission, processus grâce auquel la Commission, soutenant le questionnement des participants, scrute tous les aspects du dossier (de la justification à l'implantation et au suivi et permet grâce à la controverse entre les experts (ceux du promoteur, deux des différents ministères invoqués et parfois des experts invités par la Commission) de faire apparaître les choix opérés par le promoteur et d'explorer des solutions de rechange ». (André Beauchamp, ancien président du BAPE). In Simard and al. 2006. *Op. Cit.*

¹²⁷ Gauthier, Simard, 2011a. *Op. Cit.*

Bibliographie

AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B. (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Presses des Mines.

BAPE (2011). *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec*. Rapport d'enquête et d'audience publique n° 273, Québec, BAPE.

BAPE (2015). Rapport annuel de gestion 2014-2015. Québec, BAPE.

BARTHE, Y. (2002). « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique » *Politix*. Vol. 15, N°57, Premier trimestre, p. 57-78.

BATELLIER, P., SAUVÉ L. (2011). « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion* 2011/2 (Vol. 36), p. 49-58.

BHERER, L., DUFOUR, P., ALLISON, C. R. (2013). « Analyse comparée des mobilisations autour du développement du gaz de schiste au Québec, en France, aux États-Unis et en Colombie-Britannique ». *CPDS-Université de Montréal*.

CALLON, M. (1981). « Pour une sociologie des controverses technologiques », *Fundamentae Scientiae*, vol. 2, n° 3/4, 381-399.

CALLON, M. (1998). « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des mines*, Janvier 1998.

CALLON, M. (2003). « Quel espace public pour la démocratie technique? ». *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 197-221.

CALLON, M., BARTHE, Y. (2005). « Décider sans trancher », *Négociations* 2/2005 (n° 4), p. 115-129.

CALLON, M., BARTHE, Y., LASCOUMES, P. (2014). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil.

CHAILLEUX, S., (2013). « L'impossible accommodement entre participation publique et expertise dans la controverse sociotechnique sur les gaz de schiste ». *Journées doctorales du GIS Participation du public, décision, démocratie participative*, 22 novembre 2013, Bordeaux.

DUFOUR, P., BHERER, L., ALLISON, C. R. (2015). « « Faire la politique soi-même » : le cas des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec ». *Canadian Journal of Political Science*, 48(01), 125-146.

FORTIN, M. J., FOURNIS, Y. (2015). « Une participation conflictuelle : la trajectoire territoriale des mobilisations contre le gaz de schiste au Québec », *Participations* (N° 13), p. 119-144.

FORTIN, M. J., FOURNIS, Y. (2014). « Le conflit pour réinsérer la dimension politique dans la gouvernance des ressources : l'exemple des mobilisations territoriales contre le gaz de schiste au Québec. » *51^{ème} colloque de l'association de science régionale de langue française*, cité Descartes.

GAUTHIER M., SIMARD L. (2007) « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets », in Blatrix C. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, (pp.78-91) La Découverte.

GAUTHIER M., SIMARD L. (2011a). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 39-67.

GAUTHIER M., SIMARD L. (2011b). « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec, un grand témoin des transformations de l'action publique environnementale ». *10^{ème} Congrès de l'AFSP*, Science Po Grenoble, 7-9 septembre 2009.

GENDRON, C. (2016). « Une science pacificatrice au service de l'acceptabilité sociale ? Le cas des gaz de schiste au Québec ». *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 18(1).

HALLEY, P., FORTE M. (2004) « Le bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale au Québec. » *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, pp. 5-15.

JOLY, P.B. (2001). « Les OGM entre la science et le public ? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques », *Economie rurale*, N°266, p. 11-29.

LASCOUMES, P. (1999). « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 36, p. 75-95.

LASCOUMES, P. (2002). « Chapitre 7. De l'utilité des controverses socio-techniques », *Journal International de Bioéthique* 2002/2 (Vol. 13), p. 68-79.

SAUVÉ, L., BATELLIER, P. (2011). « La mobilisation citoyenne sur la question du gaz de schiste au Québec ». *Nouveaux Cahiers du Socialisme*, No 6, « Écosocialisme ou barbarie » (sous la direction de Brouillette, V., Guay, N., Levy, A., Martin, E. et Poulin, R.) Automne 2011, p. 224-236.

SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU F., GARIÉPY M., GAUTHIER M. (2006). *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan.

SIMARD, L., FOURNIAU, J.M. (2007). « Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public », in Blatrix C. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 318-331.