



Projet de parc éolien Nicolas-Riou dans
les MRC des Basques et de Rimouski-
Neigette 6211-24-085



LE PARC NICOLAS RIOU COMME MODÈLE HYBRIDE DE LA POLITIQUE ÉOLIENNE QUÉBÉCOISE

Mémoire soumis
à la Commission du BAPE

Par

Marie-José Fortin et Yann Fournis
GRIDEQ/CRDT
Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial
UQAR

23 octobre 2015

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	3
1. Acceptabilité sociale : quelques grands fondements.....	4
1.1 Un processus complexe : une grille d'analyse à trois niveaux.....	6
2. L'acceptabilité sociale appliquée à la filière éolienne	9
2.1 Le paysage, pour porter des enjeux fondamentaux	9
2.2 Un modèle en évolution sous le poids de la critique.....	11
2.3 Entre rupture et continuité.....	13
3. Le projet Nicolas-Riou.....	15
3.1 Deux tendances mondiales fortes pour l'éolien	15
3.2 Le projet Nicolas-Riou comme modèle hybride	16
3.3 Inscrire la critique au bon niveau : la future politique énergétique du Québec	18
Conclusion : la perspective de la communauté	19

MISE EN CONTEXTE

La présente intervention est portée en tant que membres du Département Sociétés, territoires et développement de l'UQAR. Notre équipe professorale s'intéresse aux ressources naturelles sous l'angle des dynamiques sociales, de l'action collective et de leur appropriation par les collectivités locales pour en faire des leviers de développement territorial (<http://www.ugar.ca/developpement/professeurs/>). Dans le contexte des travaux menés à la Chaire de recherche du Canada, nous avons investi la question de l'acceptabilité sociale des grands projets énergétiques depuis plusieurs années. Notre propos s'appuie plus particulièrement sur les résultats de recherche touchant la filière éolienne et l'industrie du gaz de schiste.

Notre mémoire est structuré en trois temps : 1) situer la notion complexe et souvent floue d'acceptabilité sociale pour poser notre propre cadre d'analyse à trois niveaux; 2) rappeler quelques évolutions du modèle québécois adopté pour mettre en œuvre la production d'énergie éolienne; 3) poser quelques remarques sur le projet Nicolas-Riou au regard du contexte plus large dans lequel il s'inscrit.

Soulignons qu'il ne s'agit donc pas d'avancer une analyse approfondie du projet de parc éolien Nicolas-Riou, car nous n'avons pas mené d'étude particulière en ce sens. Plutôt, il s'agit de poser un regard plus large, en le situant par rapport à nos résultats de recherche pour, possiblement, contribuer au débat sur ce projet et, sur la politique énergétique du Québec. De façon générale, notre propos porte davantage sur le cadre en amont, en particulier l'instrument de l'appel d'offres, qui détermine fortement le projet. Nous insisterons pour montrer que ce cadre a évolué depuis 10 ans et cela, grâce au travail soutenu et innovant d'acteurs territoriaux, dont les Conférences régionales des Élus (CRÉ), mais que le modèle reste perfectible.

1. ACCEPTABILITÉ SOCIALE : QUELQUES GRANDS FONDEMENTS

La notion est largement citée, tant par les promoteurs que par les décideurs, comme une condition essentielle à remplir pour autoriser un grand projet. Les citoyens aussi la réclament, tout en se montrant souvent critiques. Il n’y a pas de définition unique mais certaines interprétations sont de plus en plus largement admises, du moins dans la littérature francophone et dans les débats québécois. Rappelons ainsi trois grandes évolutions :

«1. Une distinction de plus en plus claire entre « acceptation » et « acceptabilité » : l’« acceptation » en tant qu’attitude individuelle et passive, voire figée, est délaissée au profit de l’acceptabilité sociale comme un processus collectif pouvant induire des trajectoires différenciées : une réaction initiale positive peut évoluer vers un refus ; à l’inverse, un conflit peut émerger puis se résorber. Une chose importante, mais pas encore complètement admise, est que si l’acceptabilité désigne un processus, l’issue peut en être l’acceptation (avec ou sans conditions) ou l’inacceptation.

2. Une compréhension plus fine de la dimension sociale de l’acceptabilité : si le social a pendant un temps été réduit à un public irrationnel ou mal informé, qui faisait obstacle aux projets et aux politiques, ce même public est de plus en plus reconnu comme motivé par ses propres logiques et doté de capacités d’agir autonomes conduisant, selon le contexte, à refuser un projet, à poser des conditions ou à proposer des alternatives. Le social revêt donc des formes complexes, multiples, à des échelles diverses : du voisinage aux parties prenantes, groupes d’intérêts, communauté ou autres. L’important serait de mieux saisir les valeurs, les attentes et intérêts variés qui se croisent, s’entrechoquent, même à l’échelle fine du local.

3. La reconnaissance du droit des acteurs affectés par un projet, en particulier les populations locales, à être impliqués dans les processus de décision : on assiste là à une véritable révolution du point de vue de la gouvernance des ressources naturelles. En effet historiquement, les décisions ont toujours été prises dans un cadre très centralisé, porté uniquement par l’État. Cette façon de faire favorise une approche *top down* (descendante) des projets introduits sur les territoires, où tout semble décidé d’avance. Or les communautés veulent avoir leur mot à dire, car les grands projets touchent leur avenir. Une part importante des conflits actuels repose sur cette rupture du modèle historique, alors qu’il n’existe pas encore de modèle alternatif qui, lui, miserait sur un processus plus ascendant, où le territoire serait le point de départ du projet, et où le projet aurait l’obligation de se conformer à la trajectoire souhaitée par la communauté.

Dans ce contexte, il faut prendre en considération le fait que les communautés n'ont pas toutes les mêmes capacités à se mobiliser, à s'organiser et s'imposer dans le jeu de négociations, et ce pour des raisons historiques, culturelles, mais aussi économiques. Ainsi dans les régions dites ressources, dont l'économie est fondée sur les projets d'extraction, il est difficile voire impossible de refuser, ou même seulement critiquer, un mégaprojet susceptible de créer rapidement des emplois.» (Fortin et Fournis, 2015 : 12)¹.

Dans cette perspective, certains grands fondements sont de plus en plus largement admis par une variété d'intervenants, discutés notamment lors du récent forum organisé sur l'acceptabilité sociale par la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial de l'UQAR et l'Institut du Nouveau Monde (INM) (voir encadré no 1).

Encadré no 1 – Quelques grands principes autour de l'acceptabilité sociale

- «L'acceptabilité sociale n'est pas l'acceptation passive d'un projet par une majorité silencieuse ;
- L'acceptabilité sociale ne se résume pas à une vision binaire, pour ou contre un projet ;
- L'acceptabilité sociale met en débat des valeurs, des visions des territoires et des modèles de développement ;
- L'acceptabilité sociale exige la mise en place de processus d'interaction, sous forme collaborative ou conflictuelle, de nombreux acteurs : personnes élues, société civile, promoteurs, État ;
- Ces processus doivent être situés dans leur contexte particulier, en lien avec les valeurs et l'histoire des territoires concernés. Ils doivent tenir compte du fait que certains contextes peuvent poser des contraintes à l'expression de vues alternatives et à la participation (ex. économie en difficulté, populations vulnérables, environnement dégradé, etc.) ;
- Les meilleurs processus ne mènent pas toujours à une acceptation ;
- Quoique jamais définitivement acquise, l'acceptation peut avoir des fondements solides si les finalités et les changements apportés par le projet ont été explicitement exposés puis admis comme souhaitables, car jugés cohérents avec les valeurs sociales et l'avenir du territoire.» (Fortin et Fournis, 2015 : 12)².

¹ Fortin, M.-J., Fournis, Y. (dir.) (2015) *L'acceptabilité sociale au Québec: où en sommes-nous?* Actes du forum tenus le 20 mars 2015 à l'Université du Québec à Rimouski, co-organisé par l'INM et la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, 70 p. (en ligne : <http://www.uqar.ca/grideq/edition/>).

² Idem

Pour notre part, nous avons beaucoup insisté dans nos travaux sur le **processus** d'acceptabilité sous-jacent et qui pourrait mener, ou pas, à son acceptation (résultat du processus). Certes, nous conviendrons que toutes les initiatives et projets ne demandent pas de processus supplémentaire que ceux prévus, car s'inscrivant dans un continuum de valeurs existantes, en phase avec des valeurs et des visions portées par les acteurs sociaux concernés. Dans le cas de grands projets industriels et d'infrastructures cependant, la donne est différente. De *facto*, ils génèrent des changements de grande ampleur et à un rythme accéléré. En ce sens, la négociation de ces changements, tant sociale que politique, s'impose. C'est d'ailleurs pourquoi il existe des mécanismes variés de régulation, certains formels, comme l'évaluation environnementale, la planification territoriale, d'autres se jouant dans des cadres informels, comme les négociations d'ententes de compensation avec des promoteurs, etc. On comprendra aussi pourquoi les groupes critiques pointent souvent sur ces processus lorsqu'ils les jugent défaillants, au sens où ils ne prendraient pas suffisamment en compte leurs demandes et besoins.

1.1 Un processus complexe : une grille d'analyse à trois niveaux

Le processus d'acceptabilité sociale est complexe. Il se joue à plusieurs niveaux et touchent des temporalités différentes³. Pour guider l'analyse, nous avons proposé de distinguer trois ensembles de processus qui se complètent.

- Un premier niveau, dit *micro*, renvoie aux processus d'interprétation des changements apportés par le projet et aux demandes que des acteurs expriment en conséquence pour faire valoir leurs besoins. Plusieurs changements sont prévisibles. Certains sont espérés (ex : retombées économiques locales), d'autres non (ex : paysage). Malheureusement, ils sont souvent mis en confrontation et interprétés comme irréconciliables, à travers un débat stérile opposant économie et environnement (ou qualité de vie). Les demandes sociales sont toutefois généralement plus complexes que cette lecture simpliste, comme nous le montrerons avec l'éolien (cf. point 2).

³ Nous avons exposé ce modèle dans divers écrits dont : Fortin, M-J et Fournis, Y (2014) « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec », *Natures, sciences et sociétés*, 22 : 231-239. (En ligne DOI: 10.1051/nss/2014037) ; Fournis, Y et Fortin, M-J, (2014) « Conceptualiser l'acceptabilité sociale: la force d'une notion faible », in (M Robitaille et MU Proulx, dir.) *Sciences du territoire – Tome 2*, PUQ, Québec, p. 17-33. Il a aussi été testé lors d'un examen de la filière du gaz de schiste : Fortin M-J et Fournis Y (dir.) (2013) *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*, rapport remis au Comité d'évaluation environnementale stratégique du gaz de schiste et MDDEFP. 185 p. (en ligne : www.uqar.ca/developpement-territorial).

- À un autre niveau, dit macro, se situe un ensemble de représentations qui se sont construites dans le temps long, en lien avec l'histoire et des fondements de la société moderne, et qui se sont cristallisées dans des institutions, dont les formes de son économie. On parlera ici du modèle de développement, des formes de régulation des marchés, du rôle qu'y joue l'État. Dans une perspective d'économie politique, nous serons attentifs aux évolutions de ces modèles et à la façon dont plusieurs peuvent cohabiter. Autrement dit, le système capitaliste peut prendre des formes variées, comme l'illustrera le partenariat public-privé autour de l'éolien.
- Enfin, le troisième niveau, dit *meso*, renvoie aux processus de gouvernance. Il s'inscrit entre les deux précédents, tentant justement d'articuler les besoins et intérêts de différents acteurs autour d'ententes et d'arrangements légitimes. Le travail est ici exigeant, mené par des acteurs publics qui sont responsables de construire l'intérêt général et de préserver le bien commun. En cela, il se distingue des ententes négociées entre des promoteurs et des groupes précis.

En définitive, le processus d'acceptabilité sociale ne se limite pas à un ensemble de perceptions, comme le laissent trop souvent entendre les débats rapportés dans les médias. Il découle d'une lecture complexe portée par des acteurs qui interprètent une situation appréhendée, au regard de facteurs relevant de phénomènes divers (sociaux, politiques, économiques). En conséquence, nous avons proposé une définition qui relie les trois niveaux de processus définis précédemment, illustrés dans la figure suivante :

« L'acceptabilité sociale est définie comme un processus d'évaluation politique d'un projet mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnelles reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés. » (Fournis et Fortin, 2013 : 13)⁴

⁴ Fournis, Yann et M.-J. Fortin (2013) *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*. Note de travail 131017, Rimouski, Éditions du GRIDEQ, UQAR, p. 13. En ligne : <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf>

Niveau macroéconomique	• Processus de constitution de grands compromis sociaux nourrissant des modèles de développement et de structuration des économies
Niveau mesopolitique	• Processus de délibération et de formation des décisions légitimes et des règles du jeu, qui permet de concilier les diverses stratégies en présence et les grands conflits, sous la forme d'arrangements institutionnels
Niveau microsocial	• Processus de coordination, d'interprétation sociale et de fabrication du sens par un individu ou un collectif à l'égard d'un objet (activités, projet, politique)

Source : Fortin, Fournis

L'idée ici n'est pas d'imposer cette définition, mais bien de montrer comment le phénomène d'acceptabilité sociale est complexe et que, pour être analysé, il demande à être envisagé de façon large. En cela, l'analyse doit déborder des seules réactions publiques et manifestes pour les situer dans leur contexte tant local (marquant histoire longue et plus récente du territoire) que global (les formes d'économies, les valeurs portées par la société contemporaine), sans renoncer aux phénomènes les plus subtils (paramètres techniques, construction politique du consensus). Cette confrontation révélera forcément des ambitions variées, des intérêts divergents et des paradoxes. Illustrons avec le cas de l'éolien, à partir de divers travaux.

2. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE APPLIQUÉE À LA FILIÈRE ÉOLIENNE

Les projets éoliens font souvent les manchettes des médias, confrontant paysage et économie. Pourtant, ils ne sont pas forcément tous l'objet d'opposition et, même pour ceux qui le sont, la majorité voit le jour. Ce paradoxe pourrait inciter certains à considérer l'attention portée à ces oppositions comme relevant d'un faux problème, révélateurs d'une très classique affirmation « pas dans ma cours » des égoïsmes locaux ou, plus récemment, d'une atmosphère contemporaine d'opposition individualiste au « progrès ». Telle n'est pas notre lecture : tous nos travaux prennent au sérieux ces contestations, les groupes et les individus qui les portent et le contenu de leurs revendications. L'ampleur et la récurrence de ces mobilisations nous incitent plutôt à penser que ces débats et critiques relèvent d'un exercice démocratique vital, souvent humainement exigeant et collectivement inconfortable, qui révèle un changement profond dans notre société contemporaine : loin d'être seulement posé en termes d'enjeux de proximité (ex : pollution visuelle), le débat renvoie à des demandes pour penser de nouveaux modèles de développement et d'exploitation des ressources naturelles. Ces demandes s'expriment de différentes façons.

2.1 Le paysage, pour porter des enjeux fondamentaux

D'abord sous l'argument du paysage, premier thème d'opposition au Québec et dans plusieurs autres pays. Cet argument cache en fait plusieurs types de demandes qui ne sont pas identiques et qui renvoient à des enjeux différents, souvent complémentaires. C'est ce que nous avons constaté dans un examen de mémoires soumis à une commission du BAPE. Les enjeux au niveau de la qualité de vie sont bien réels, modifiés par la visibilité des grandes turbines et le bruit qui en émane. Mais les revendications ne sont pas pour autant détachées des exigences économiques. Celles-ci entrent effectivement en jeu. Au terme de notre analyse, nous concluons que

« les positions exprimées dans les conflits ne sont pas binaires (« pro » éoliens / opposants), mais reposent plutôt sur des conceptions différentes du paysage, qui s'articulent en fonction de deux systèmes de représentations du territoire (*territoire de production / paysage habité*) et révèlent plusieurs enjeux. Ceux-ci ne peuvent donc être réduits à des enjeux de proximité (de type nuisances visuelles ou sonores) parce qu'ils incarnent des questionnements fondamentaux qui, comme la gouvernance territoriale et la justice sociale, impliquent la détermination du destin des territoires concernés (de type : pourquoi ces grands projets ? Par qui ? Au(x) bénéfice(s) de qui ? Et, surtout, au détriment de qui ?) » (Fortin, 2014 : n.p.⁵).

⁵ Fortin, M-J (2014) « Les paysages de la transition énergétique : une perspective politique », *Projets de paysage* (www.projetsdepaysage.fr/fr/les_paysages_de_la_transition_energetique_une_perspective_politique)

Ainsi, les demandes formulées dans les mémoires en termes de paysage renvoient à quatre grands enjeux, distincts mais qui se croisent. Ils concernent l'attractivité des territoires et leur habitabilité. Affirmés parfois de façon conflictuelle, ils touchent respectivement :

1. « la distribution sociospatiale des retombées économiques découlant de l'exploitation de la ressource naturelle du vent;
2. la maîtrise des infrastructures associées à la filière industrielle pour favoriser l'appropriation locale et régionale de cette ressource du vent et en faire une ressource « spécifique » qui soit ancrée dans le territoire gaspésien et bas-laurentien;
3. la cohabitation entre des industries distinctes et leurs ressources respectives, ici le secteur éolien avec celui du tourisme et sa ressource « paysage »; et, enfin,
4. l'inscription de divers besoins et aspirations des populations dans les pratiques de gouvernance associées aux modes d'allocation et de gestion des ressources afin qu'ils prennent compte des besoins culturels, comme l'identité à laquelle participent les paysages locaux et régionaux, et ce faisant qu'ils assurent l'habitabilité des territoires de vie. » (Fortin et LeFloch, 2010 : 47-48)⁶.

Les critiques sur le paysage (niveau *micro* de l'interprétation) renvoient donc à des défis majeurs concernant les deux autres niveaux de processus, soit celui de la gouvernance (*méso*) et celui du modèle de développement adopté pour la filière éolienne. En d'autres termes, il y a un effet d'emboîtement des processus, telle des poupées russes : les impacts de proximité vécus par les populations locales (paysage visuel, sonore) sont reliés à des choix qui sont faits en amont, lors de la conception des projets, eux-mêmes fortement contraints par les paramètres techniques et administratifs qui les orientent (appels d'offres concurrentiels favorisant les économies d'échelle permis par les grands projets), eux-mêmes enchâssés dans un modèle de développement de la filière relevant d'un paradigme sur l'exploitation des ressources naturelles (grands projets portés par le secteur privé, système de régulation très centralisé, peu attentif aux territoires).

⁶ Fortin M.-J. et Le Floch S., (2010) « Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement », *Globe*, vol. 13, no 2, 2010, p. 27-50. (<http://www.erudit.org/revue/globe/2010/v13/n2/1001129ar.pdf>)

2.2 Un modèle en évolution sous le poids de la critique

Sur ce point, nous avons montré comment le modèle éolien s'inscrit à la fois en continuité et en rupture par rapport au modèle historique développé, lui-même reflet de l'extractivisme canadien (Fournis, Fortin, 2015)⁷. Dans ses phases initiales, le programme éolien est si étroitement enserré dans les dynamiques (des marges) du régime hydro-électrique qu'il est délicat d'identifier des éléments qui en feraient une politique originale. À bien des égards, il s'inscrit dans le prolongement des principes historiques des grands des régimes hydro canadiens où l'énergie était utilisée pour soutenir la transformation industrielle des ressources à des fins d'exportation (ex : alumineries). Par ses objectifs industriels et territoriaux, le programme éolien semble remarquablement renouer avec la tradition d'« industrialisation par invitation » (Froschauer, 1999)⁸, où l'énergie est un levier d'attraction d'entreprises privées internationales afin de créer des emplois dans les territoires-ressources périphériques. Cette stratégie marque essentiellement les deux premiers blocs éoliens (1000 et 2000 MW lancés en 2003 et 2005), globalement configurés afin d'assurer une implantation massive de grands parcs gérés par des opérateurs privés, aptes à mobiliser de vastes capitaux, pour créer une industrie éolienne québécoise (principalement gaspésienne) à un coût concurrentiel. Cette période de montée en puissance du parc québécois génère ce que l'on peut considérer comme le « modèle dominant », qui représente en 2014 plus de la moitié des sites et environ 80% de la puissance installée (2900 MW) de la production éolienne au Québec. Il se caractérise aussi par un certain désintéressement, voire dédain pour les habitants des territoires d'implantation des parcs, dont les dynamiques sociales, politiques et économiques sont largement ignorées, ce qui n'est pas sans susciter des contestations.

Ceci étant posé, des changements ont été apportés à la jeune filière éolienne et ce, dès les premières années⁹. Soulignons-en trois types. D'abord, des changements ont été apportés au niveau de la gouvernance (*meso*). Des processus de planification territoriale ont été introduits par les ministères. Certains étant particulièrement ambitieux au sens où des processus larges de participation étaient envisagés. Mais ce sont plutôt de

⁷ Fournis Yann et Fortin Marie-José, 2015 : « Les régimes de ressources au Canada : trois temporalités d'une crise », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 15, no 2, <http://vertigo.revues.org/16489>.

⁸ Froschauer Karl, 1999: *White Gold: Hydroelectric Power in Canada*, Vancouver, UBC Press, 338 p.

⁹ Nous avons entre autres pu observer la mobilisation des acteurs publics autour de la « crise » provoquée par les nombreuses oppositions menées au nom du paysage et les apprentissages rapides réalisés et réinsérés dans des pratiques sinon nouvelles, au moins plus adaptées. Voir Fortin M.-J., Devanne A.-S., et Le Floch S. (2009) « L'acceptabilité sociale de l'éolien au Québec : apprendre dans la turbulence », *Liaison Énergie-Francophonie*, no 83 (2) : 90-96. (<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00474561/document>)

grandes orientations, adoptées par les élites locales qui ont guidé les choix de localisations des parcs. D'une part, certains paysages valorisés ont été reconnus plus sensibles, ce qui a conduit à l'évitement de certains territoires (bordure du fleuve, noyaux villageois, zones plus densément peuplées), parfois assorti de normes d'implantation qui ont progressivement été renforcées (ex : minimum de distance entre une éolienne et une habitation). L'apprentissage a souvent été fait *à la dur*, c'est-à-dire dans un climat de tensions, et même de conflits. Pensons au cas du projet de la compagnie *Skypower*, proposé à Cacouna et à Rivière-du-Loup, qui a constitué un temps fort dans l'histoire régionale en la matière. Ce projet a été exigeant pour plusieurs intervenants (élus, planificateurs, groupes environnementaux, citoyens) qui ont tenté, à travers leurs champs de compétences respectifs, d'explorer de nouvelles façons d'implanter ces grandes infrastructures. Et c'est justement à travers l'affrontement de visions différentes que des arrangements ont pu, voire ont dû être trouvés. En ce sens, les critiques, même celles exprimées sous forme conflictuelle, souvent considérées comme une chose à éviter, peuvent être une source d'innovation si on leur permet d'être exprimées et prises au sérieux.

Un second type de changement concerne le cadre plus général du « modèle » de développement des parcs (niveau macro), qui s'est traduit dans le troisième appel d'offres. Grâce au travail acharné et de longue haleine d'acteurs territoriaux qui ont contesté le modèle adopté dans le cadre des ententes gré à gré et des 1^e et 2^e appels d'offre. Initiée sous l'égide de la CRÉ-GÎM et de la Coopérative de développement régional du Bas-Saint-Laurent, puis repris par la CRÉ du BSL, les élus ont fait valoir la nécessité d'augmenter les retombées économiques sur les territoires. Les compensations locales (dont les dites « contributions volontaires » négociées entre les municipalités et les promoteurs) apparaissaient insuffisantes. Pour répondre à cette demande pressante des régions, deux réponses sont offertes. D'une part, les compensations financières qui n'ont eu cesse d'augmenter sous la pression constante des élus et médias, pour ainsi passer de « contributions volontaires » négociées entre chaque municipalité accueillant une ou des éoliennes sur son territoire et le promoteur à des montants obligés et désormais déterminés par l'État¹⁰. D'autre part, de nouveaux arrangements ont été mis sur pied. Un 3^e appel d'offres a été lancé par Hydro-Québec, pour des projets dits « communautaires ». Deux conditions importantes ont été ajoutées par rapport aux précédentes soit 1) la nécessité pour le promoteur de s'associer à un partenaire territorial (municipalité, MRC ou communauté autochtones) qui recevraient une part importante des profits et 2) une taille de projet limitée à un maximum de 24 MW de capacité installée. On pourrait ainsi parler d'une deuxième

¹⁰ Ils ont été établis à 5 000\$ du MW installé dans le quatrième appel d'offres.

génération de parcs mise de l'avant dans la jeune filière québécoise de l'énergie éolienne. Le quatrième appel d'offres ne reprend que la première condition et ré-ouvre donc la perspective du grand parc éolien qui, à ce jour, domine.

Un troisième changement important qu'il importe de souligner, aussi apporté par les acteurs territoriaux, concerne leur coordination pour éviter la concurrence locale et augmenter le partage des bénéfices sur l'ensemble du territoire. À travers de nouvelles instances, comme la Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie, Île-de-la-Madeleine, les municipalités peuvent décider volontairement de prendre part à ce partenariat collectif¹¹. À notre avis, ce changement signe une évolution majeure dans la façon de négocier avec de grands promoteurs, ceux-ci étant souvent de grands consortiums bénéficiant de nombreuses ressources (financières, expertises), ce changement assure alors un plus grand pouvoir pour les acteurs territoriaux.

2.3 Entre rupture et continuité

Cette courte revue de changements permet de voir comment le modèle évolue sous l'influence des critiques et grâce à la mobilisation d'acteurs variés (élus, planificateurs, concepteurs de politiques publiques et instruments). Il est ainsi possible de parler de rupture modérée dans les principes du modèle éolien québécois, en ce qu'il ne se contente plus de promouvoir des grands parcs en vue de l'industrialisation des espaces périphériques : il s'agit désormais de favoriser l'incorporation d'intérêts locaux et de critères nouveaux liés à la localisation des sites (dans les blocs réservés des troisième et quatrième appels d'offres), afin d'assurer une territorialisation plus prégnante des parcs éoliens. Cette inflexion conduit à une conclusion nuancée : quantitativement, le modèle récent reste marginal (environ 12% de la puissance autorisée en 2013), mais est actuellement en croissance ; qualitativement, il introduit des dynamiques d'alliance obligatoire entre les intérêts privés et les intérêts communautaires, mais ces derniers restent le plus souvent le partenaire « junior ».

On comprend donc que, dans une perspective territoriale plus ambitieuse, le modèle reste encore perfectible. De manière générale, les deux premiers appels d'offre favorisaient un modèle massif de privatisation de la ressource éolienne qui, afin d'industrialiser certains espaces périphériques, marginalisait les communautés locales dans les processus de territorialisation des parcs de production éolienne ; à bien des égards, le programme éolien reproduisait le vieux modèle d'exploitation privée des ressources naturelles, qui promettait aux communautés des retombées industrielles en

¹¹ Dans le cas de la Régie, cette participation est en effet conditionnelle à la capacité financière et à la richesse foncière des municipalités. Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) doit en ce sens approuver le règlement d'emprunt.

échange de l'appropriation de leurs lieux. Bien que ces logiques dominantes restent puissantes, les derniers appels d'offres ont connu une inflexion sensible, en ce que l'exploitation privée des ressources éoliennes doit désormais passer par l'intégration d'un partenariat communautaire, qui dote les communautés d'un véritable statut de coproducteur des projets mais sur un mode mineur ou minoritaire ; il s'agit donc toujours d'un modèle à dominante privée mais avec l'ajout d'une portée communautaire.

Concrètement, il y aurait beaucoup à dire sur les paramètres discrets d'un programme complexe qui reconnaît encore mal la prééminence nécessaire des communautés dans leur propre espace de vie. Ainsi, si le programme éolien a été modifié pour augmenter les retombées économiques régionales, d'autres aspects n'ont pas ou peu été revus. Entre autres, les impacts sur le paysage, pourtant cruciaux dans les oppositions locales, sont toujours considérés de façon marginale dans le modèle révisé. Ils sont pour ainsi dire négociés à la pièce et de façon très localisée (de type : relocalisation d'une turbine pour en diminuer la visibilité). Il n'y a pas de grand questionnement sur le site, et encore moins sur son ampleur qui demeure un facteur clé pour les impacts paysagers. De manière plus générale, ce paramètre indique parmi beaucoup d'autres que le programme éolien reste inscrit dans le modèle dominant, où le mode de propriété des parcs est concentré entre les mains de grands promoteurs privés (même si des acteurs territoriaux sont « partenaires »). Or, d'autres voies sont possibles, afin de développer un modèle éolien authentiquement territorial, qui reconnaîtrait le rôle nécessaire des communautés comme acteur premier de leur développement – éventuellement avec des partenaires privés minoritaires. Bref, il nous semble que la politique éolienne du Québec n'a pas l'ambition de ses moyens, alors que la littérature académique (Walker et Cass, 2007) comme des forces sociales au Québec (Jegen et Audet, 2011) dessinent des pistes sérieuses de renouvellement¹². Au-delà des propositions les plus ambitieuses en faveur d'une micro-génération décentralisée¹³, il y a un éventail de modèles possibles, avec des formes, des impacts et des participations diversifiés (ex : plusieurs parcs de petite taille répartis sur le territoire régional). Or, alors même que la thématique de la transition énergétique est d'actualité, la société québécoise a seulement commencé à explorer ces pistes intermédiaires. Le défi en la matière reste entier. C'est donc dans cette tension entre une perspective large (sensible au poids de

¹² Walker Gordon et Cass Noel (2007) « Carbon reduction, 'the public' and renewable energy: engaging with socio-technical configurations », *Area*, vol. 39, no 4, pp. 458-469; JEGEN Maya et AUDET Gabriel (2011) « Advocacy coalitions and wind power development: Insights from Quebec », *Energy Policy*, vol. 39, n° 11, p. 7439-7447.

¹³ Par exemple, le modèle proposé par le maire d'Amqui, Gaétan Ruest, «un village, une éolienne ».

l'histoire longue de l'énergie éolienne québécoise) et une perspective plus actuelle (attentive aux inflexions récentes du programme éolien) que nous proposons de jeter un regard sur le projet Nicolas-Riou. Pour ce faire, nous retiendrons une analyse distinguant les trois niveaux de l'acceptabilité sociale.

3. LE PROJET NICOLAS-RIOU

Comme mentionné plus avant, nous ne prétendons pas poser une analyse approfondie de ce cas, qui exigerait un travail important d'examen systématique, ou donner un avis tranché sur la pertinence territoriale du parc considéré. Néanmoins, en tant que chercheurs en développement territorial de l'Université du Québec à Rimouski, il nous semble approprié de contribuer à un débat important pour un territoire de la région, en apportant quelques éléments qui pourraient être utiles aux acteurs locaux dans leur réflexion collective et localisée sur le projet, son contexte politique historique ainsi que son encastrement territorial. Pour ce faire, nous nous prononcerons moins sur la réalité du projet lui-même (et sa pertinence territoriale) que sur sa « nature », en examinant comment il est possible de comprendre ce modèle/type de projet au regard des types-idéaux offerts par la littérature scientifique. Nous espérons ainsi démontrer que, si le dernier mot appartient bien aux acteurs locaux, ceux-ci gagneraient à considérer que le projet est le produit d'une mobilisation territoriale visant à une meilleure prise en compte des territoires dans la politique éolienne du Québec et que, en dépit de caractéristiques typiques d'un modèle trop souvent privilégié dans la Province, dit *hard path*, il offre des voies non négligeables pour un développement (un peu plus partagé) des régions-ressources.

3.1 Deux tendances mondiales fortes pour l'éolien

Pour évaluer le modèle que représente le parc éolien Nicolas-Riou, une voie proposée par la littérature éolienne est la distinction analytique entre une tendance énergétique dominante (*hard path*) et une tendance énergétique alternative (*soft path*) (Szarka, 2007, p. 4-6)¹⁴. La première renvoie à une production éolienne qui n'a de renouvelable que la technique de production d'électricité, parce que le modèle se caractérise par une production à grande échelle (*bulk power*) et à bas coûts, dans le cadre de grandes installations centralisées, nécessitant typiquement une politique volontariste de l'État et la participation de grandes entreprises. Ce schéma est le modèle dominant le marché

¹⁴ Szarka Joseph (2007) *Wind power in Europe: politics, business and society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y, Palgrave Macmillan, coll. « Energy, climate, and the environment series », 228 p.

international de l'industrie éolienne. Il s'est imposé dans les années 2000 avec l'explosion de la production éolienne au niveau global. La seconde tendance relève plutôt d'un modèle alternatif, où le mode de production est à petite échelle en vue d'une consommation locale, passant par des installations décentralisées et modulables et dont les animateurs principaux sont territoriaux (propriétaires, entreprises, communautés). Ce modèle a accompagné la naissance de l'industrie dans le Nord de l'Europe (Danemark, Allemagne) mais a été depuis marginalisé au bénéfice de modèles relevant de la première tendance (*hard path*).

3.2 Le projet Nicolas-Riou comme modèle hybride

Dans le propos présent, il ne s'agit pas pour nous de porter un jugement normatif sur ces catégories, mais d'utiliser ces deux types-idéaux pour constater que le projet du parc Nicolas-Riou rassemble des traits de ces deux figures, qui tendent de plus en plus à fusionner dans des formats intermédiaires qui offrent une place nouvelle, limitée mais décisive, aux territoires et à leurs acteurs. Insistons sur deux caractères qui nous paraissent essentiels pour évaluer tout projet de développement : le projet lui-même (sa forme, ses mécanismes, etc.) et son rapport au territoire qui l'entoure (ses impacts directs et indirects sur la communauté locale et le territorial régional).

D'abord, la forme du projet tel que présenté actuellement est assez standard. Elle est le produit type des politiques du gouvernement central en matière éolienne, qui ont longtemps encouragé une logique « *hard path* » privilégiant la construction de grands parcs dotés des techniques les plus récentes. Ainsi, le projet est parmi les plus ambitieux en termes de capacité installée (240 MW) dans le réseau de production éolien construit au Québec. Les turbines de 3 MW seront les plus imposantes implantées à ce jour. Cela a matériellement des conséquences ambivalentes : si le nombre total d'éoliennes requises est diminué (66 installées, à comparer avec les parcs du Nordais, de Gros-Morne, de Lac-Alfred et de Rivière du Moulin qui en comptent plus du double), celles-ci sont de taille de plus en plus importante (175 mètres, plus que les technologies plus anciennes mais conformes aux tendances récentes). Selon ces paramètres donc, la structure du parc prolonge la tendance *hard path* instituée par les premiers appels d'offres, sous des formes modernisées (moins d'éoliennes, mais plus hautes). Ceci renvoie bien entendu aux choix politiques nationaux, visant à constituer une industrie québécoise compétitive, où le meilleur prix de vente de l'énergie à Hydro-Québec ne peut être obtenu que par les économies d'échelle et les gains de productivité garantis par des parcs éoliens de grande taille, à la pointe de la technologie. Tous ces paramètres sont globalement définis en amont (au niveau des négociations politiques et techniques entre grands acteurs nationaux), et la seule marge de manœuvre des acteurs

territoriaux réside dans un recalibrage à la marge de certains d'entre eux (nombre, positionnement, mitigation, etc. des éoliennes).

L'innovation territoriale est plus importante pour ce qui concerne le contenu du parc, c'est-à-dire le modèle de mise en œuvre, et son rapport avec le territoire. Le parc Nicolas-Riou traduit les fortes inflexions du programme éolien québécois, après une valse-hésitation entre une voie *hard path* (les deux premiers appels d'offres) et une voie *soft path* (troisième appel d'offres). Désormais, on vise à un modèle hybride (dans le quatrième appel d'offres), où la forte participation du secteur privé et la dominance de ses impératifs (bas coûts, rendements d'échelle, productivité) ne serait pas exclusive d'une participation communautaire conséquente. Deux inflexions sont particulièrement notables. D'un point de vue financier, les troisième et quatrième appels d'offres introduisent une petite révolution, en autorisant les acteurs locaux à se porter partenaires des entreprises privées, afin de maximiser les retombées économiques. Alors que le modèle *hard path* initial privatisait les bénéfices (conséquents) et collectivisait les coûts (financiers au niveau national et sociaux au niveau local), le présent modèle hybride amorce un rééquilibrage en faveur des acteurs communautaires ; pour le présent parc, le chiffre de 5,5 millions par an pour les partenaires communautaires est avancé par les promoteurs (cf. DA-2, p. 21), montant estimé à partir des profits potentiellement générés par la production du parc¹⁵.

D'un point de vue social et communautaire, l'inflexion est elle aussi remarquable : alors que les mécanismes entourant la première génération de parcs décourageaient l'action collective et conféraient somme toute un rôle assez passif aux communautés locales, la perspective d'une participation communautaire substantielle a provoqué une adhésion certaine auprès des élus représentants les communautés locales. Un signe fort est venu de la Gaspésie, dont les élus locaux ont effectué un travail de longue haleine pour susciter un consensus régional autour du développement éolien, effectivement atteint avec la création de la Régie Intermunicipale de l'énergie Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine) (Fournis, Fortin, 2013)¹⁶. Une dynamique similaire semble s'être enclenchée dans le Bas-

¹⁵ On comprendra que du point de vue des MRC et petites municipalités rurales, de telles sommes soient considérées importantes. D'une part, leurs moyens sont réduits pour faire face aux responsabilités de plus en plus nombreuses qui leur écopent depuis plusieurs décennies. D'autre part, cette tendance se trouve accentuée par le contexte récent où, en 2014 et 2015, le gouvernement du Québec annonçait la révision, voire l'abolition de nombreux programmes et structures essentielles pour animer le développement de ces territoires. Et l'expérience récente vécue avec le parc Viger-Denonville (24 MW) établi dans la MRC de Rivière-du-Loup ne fait que renforcer cette interprétation : selon la planification établie, une quarantaine d'organismes public et communautaires se partageraient un « fonds éolien » totalisant plus de 500 000\$ répartis sur cinq ans, pour soutenir diverses initiatives (cf. DA18.2). Comment ne pas anticiper pour un parc 10 fois plus important ?

¹⁶ Cité plus haut.

Saint-Laurent, avec la création de la coalition régionale Énergie éolienne Bas-Saint-Laurent, qui a entrepris de négocier et de nouer un partenariat avec le promoteur privé EDF EN Canada. Observons donc que, à l'inverse des premiers appels d'offres, les territoires sont devenus des acteurs financiers et politiques notables dans le déploiement territorial des parcs éoliens – et tel est bien le cas du parc Nicolas-Riou, qui réunit une palette élargie des grands acteurs régionaux et vise à reproduire le succès du cas gaspésien.

3.3 Inscrire la critique au bon niveau : la future politique énergétique du Québec

En définitive, une grande partie de la structure globale du projet reste insatisfaite (au sens du *soft path*) parce qu'il reste inscrit dans un modèle de développement traditionnel pour l'exploitation des ressources naturelles¹⁷, qui a débouché en matière d'énergie éolienne sur un instrument (l'appel d'offres) visant avant tout à mobiliser le secteur privé. Dans ce projet soumis à l'examen du BAPE, les acteurs territoriaux sont ainsi les « partenaires » juniors d'une grande entreprise internationale. Tous ces éléments nous semblent justifier, pour les partisans d'un *soft path*, une critique d'un modèle général de développement. Ces critiques devraient toutefois être orientées au niveau pertinent, c'est-à-dire lors des futurs débats sur la politique énergétique. Or, dans ces limites très strictes, il nous semble que ledit projet représente malgré tout une intéressante variation de ce schéma général, qui a réussi à qualifier les acteurs régionaux comme des partenaires du développement de leurs espaces – ce qui, en comparaison avec les premiers appels d'offres, est déjà un progrès sensible.

Ainsi, le projet de parc éolien Nicolas-Riou nous paraît être une tentative innovante pour mettre en place certaines dynamiques correspondant à une voie de développement alternative (*soft path*) dans le cadre d'un programme national qui porte encore la marque d'un modèle historique lourd (*hard path*), qui caractérise trop souvent l'économie des régions du Québec. On serait donc, au regard de la littérature scientifique, dans le cas d'une innovation territoriale prenant place au sein d'une politique énergétique nationale qui a trop longtemps pensée de manière peu respectueuse aux lieux et à ceux qui les habitent : ce projet confère aux acteurs de la communauté locale un rôle actif, qui devrait être pris en compte.

Ce constat ne signifie pas que, depuis l'extérieur, il puisse seul pousser à se prononcer pour ou contre le projet – ce que nous nous refusons à faire car, sur plusieurs

¹⁷ Nous avons examiné ces questions touchant les évolutions dans la gouvernance des ressources dans le cadre de l'ÉES sur le gaz de schiste, et ce pour trois types de ressources (éolienne, porcine, forestière). Voir : Fournis, Y. et Fortin M-J (dir.) (2013) La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien, rapport final de l'étude S3-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique du gaz de schiste et au MDDEFP.

paramètres importants, nous avons trop peu d'éléments pour trancher de manière éclairée¹⁸. Cependant, il nous semble qu'il y a là des éléments essentiels à considérer dans un processus d'évaluation qui serait collectif et global, donc exigeant.

À cet égard, nous aimerions achever notre propos sur ce processus d'évaluation que nous considérons comme le cœur de l'acceptabilité sociale et le double pari qu'il représente.

CONCLUSION : LA PERSPECTIVE DE LA COMMUNAUTÉ

L'évaluation en amont de la mise en œuvre est inconfortable parce qu'elle oblige à une analyse d'un point de vue abstrait ou statique à partir des éléments tangibles, le plus souvent très techniques, tels que définis par les acteurs dominants du projet. Ces enjeux sont essentiels et doivent être pris en considération. Toutefois, le plus important se situe plutôt, selon nous, dans le processus d'évaluation du projet par la communauté : il y a là un pari sur la capacité communautaire à produire du sens collectif, à mener convenablement une évaluation collective qui débouchera sur un consensus acceptable. Bref, l'essentiel ici sera peut-être moins le résultat de la délibération (la décision finale : oui ou non ?) que le processus de décision lui-même. Un « oui » comme un « non » peuvent être mauvais, s'ils divisent et fragilisent la communauté, s'ils minent la légitimité de leurs représentants collectifs et politiques, s'ils ne permettent pas un consensus général sur la promotion d'un intérêt général, que la communauté aurait en partage.

Il y a aussi un second pari qui se joue dans cette nécessité de dire l'intérêt général dans la communauté : un pari collectif sur l'avenir de la communauté, sur sa capacité à conserver une bonne vitalité sociale et économique (avec ou sans le projet). Deux voies doivent être envisagées :

- sans le projet, les autres activités dans le milieu permettent-elles d'envisager avec sérénité l'avenir de la communauté (quelles sont les activités et les forces qui

¹⁸ N'ayant pas consulté les contrats, nous laissons des questions importantes en suspens et qui dépassent le seul projet Nicolas-Riou. En particulier, comment sera reconduit le partenariat aux termes du contrat d'approvisionnement de 25 ans conclu avec Hydro-Québec? La propriété est-elle essentiellement concentrée entre les mains du promoteur privé? Des termes sont-ils prévus pour obliger la reconduction du partenariat avec les acteurs publics régionaux? De même, la question de la fiscalité des infrastructures énergétiques reste entière (comme en témoignent les travaux de M.-C. Prémont), alors même que l'enjeu est de taille dans le contexte où les municipalités doivent trouver de nouvelles sources de financement pour pallier au retrait de l'État dans divers secteurs.

contribuent au renforcement et à la résilience du milieu, et quels sont leurs rapports avec le reste de la communauté) ? La communauté est-elle en mesure d'assurer par elle-même la promotion et le renforcement des activités que le projet entendait renforcer ? Dans cet esprit, des projets alternatifs, en l'absence de celui proposé de parc éolien, sont-ils envisageables ?

- Avec le projet, peut-on affirmer celui-ci contribuera effectivement au bien-être de l'ensemble de la communauté, ou au contraire renforcera-t-il seulement certains intérêts et certaines activités au sein du milieu (et dans cela, lesquels ? Au détriment de quelles activités ?) Les porteurs du projet peuvent-ils proposer à ceux qui en supportent les coûts des mesures de compensation de la mise en œuvre effective du projet ?

Il nous semble donc finalement que, au-delà de son objet (le parc lui-même et ses caractéristiques), le véritable sujet de l'acceptabilité sociale est la communauté, sa capacité à faire un choix déterminant une part de son avenir par une estimation territorialisée des impacts (positifs et négatifs) du projet sur la communauté locale. En fournissant les quelques éléments rassemblés ici, nous espérons avoir contribué à encourager une telle délibération.