

# **Développement territorial et filière éolienne**

**Des installations éoliennes socialement acceptables :  
élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans  
une perspective de développement territorial durable**

**Rapport final**

**Unité de recherche sur le développement territorial  
durable et la filière éolienne**





# Auteurs

---

**Liste des membres de l'Unité de recherche ayant contribué au rapport de recherche :**

*Carol Saucier*

*Gilles Côté*

*Marie-José Fortin*

*Bruno Jean*

*Danielle Lafontaine*

*Évariste Feurtey*

*Magella Guillemette*

*Jean-François Méthot*

*et James Wilson*

*Mai 2009*

**Version : Rapport final**

**Tous droits réservés, 2009**

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne  
UQAR  
300, allée des Ursulines  
Rimouski (Québec)  
G5L 3A1

Téléphone : 418 723-1986  
Téléphone (sans frais) : 1 800 511-3382  
Télécopieur : 418 724-1525  
Courriel : [uqar@uqar.qc.ca](mailto:uqar@uqar.qc.ca)



# Table des matières

<b>Table des matières.....</b>	<b>v</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Contexte québécois d’implantation de la filière éolienne .....</b>	<b>3</b>
1.1 Historique .....	3
1.1.1 Développement de la filière éolienne au Québec.....	3
1.1.2 Développement de la filière éolienne : créneau d’excellence pour la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine.....	6
1.2 Cadre institutionnel au Québec et propositions récentes d’outils.....	7
1.2.1 Rôle des intervenants dans le processus d’élaboration et d’implantation des projets.....	8
1.2.2 Décrets gouvernementaux .....	10
1.2.3 Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 .....	11
1.2.4 Politiques gouvernementales et guides d’implantation : développements récents .....	12
1.2.4.1 Orientations du gouvernement en matière d’aménagement...	12
1.2.4.2 Guide d’intégration des éoliennes au territoire .....	12
1.2.4.3 Plan régional de développement du territoire public (PRDTP) : volet éolien .....	14
1.2.4.4 Guide pour la réalisation d’une étude d’intégration et d’harmonisation paysagères : projet d’implantation de parcs éoliens en territoire public.....	15
1.2.5 Régime de contrôle en matière d’environnement : <i>Loi sur la qualité de                 l’environnement</i> (L.Q.E.).....	15
1.2.6 Régime de contrôle en matière d’aménagement du territoire : <i>Loi sur                 l’aménagement et l’urbanisme</i> (L.A.U.) .....	17
1.2.6.1 Schéma d’aménagement et d’urbanisme.....	17
1.2.6.2 Plan d’urbanisme .....	18
1.2.6.3 Règlements d’urbanisme .....	18

1.2.7	Régime de contrôle en matière d'aménagement du territoire : <i>Loi de protection du territoire agricole et des activités agricoles</i> .....	20
1.2.8	Cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées .....	21
1.3	Implantation de parcs éoliens au Québec : préoccupations exprimées aux audiences du BAPE .....	25
1.3.1	Impacts du projet.....	25
1.3.1.1	Paysage .....	25
1.3.1.2	Qualité de vie .....	26
	<i>Santé des résidents</i> .....	26
1.3.1.3	Environnement.....	26
1.3.1.4	Impacts cumulatifs .....	27
1.3.1.5	Utilisation du territoire .....	27
1.3.1.6	Développement économique régional .....	27
1.3.1.7	Retombées pour les communautés d'accueil et les individus .....	28
1.3.1.8	Impacts sociaux .....	28
1.3.1.9	Impacts sur les infrastructures municipales.....	29
1.3.1.10	Démantèlement et coût du démantèlement .....	29
1.3.2	Fondement politique de la décision .....	29
1.3.3	Processus décisionnel.....	30
1.3.3.1	Information et consultation du public .....	30
1.3.4	Participation au suivi de l'exploitation.....	30
<b>2</b>	<b>Cadre conceptuel</b> .....	<b>31</b>
2.1	Dimensions de l'acceptabilité sociale : revue des écrits .....	31
2.1.1	Filière éolienne .....	31
2.1.1.1	Énergies renouvelables : attitude initiale dans l'opinion publique .....	32

2.1.1.2	Cadre institutionnel .....	34
2.1.2	Projets : conséquences appréhendées .....	36
2.1.2.1	Impacts du projet sur le paysage .....	36
2.1.2.2	Retombées économiques du projet .....	37
2.1.2.3	Origine et contrôle local du projet .....	37
2.1.3	Processus décisionnel : participation des parties prenantes.....	40
2.1.4	Caractéristiques du milieu social.....	43
2.2	Vers la construction d'un modèle de l'acceptabilité sociale .....	45
2.2.1	Préambule à l'acceptabilité sociale .....	45
2.2.1.1	Notion de controverse publique .....	45
2.2.1.2	Notion d'équité de la décision .....	49
2.2.1.3	Légitimité du processus décisionnel .....	52
2.2.1.4	Contribution de l'ÉIE à la légitimité des processus décisionnels .....	59
2.2.2	Notion de développement territorial durable.....	65
2.2.3	Éléments de modélisation de l'acceptabilité sociale .....	71
2.2.3.1	Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale .....	71
2.2.3.2	Approches de construction de l'acceptabilité sociale.....	74
2.2.4	Questions de recherche .....	76
<b>3</b>	<b>MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>79</b>
3.1	Approche méthodologique retenue .....	79
3.2	Rappel sur les cas.....	80
3.2.1	Critères de sélection.....	80
3.2.2	Identification des cas.....	80
3.2.3	Outils d'investigation.....	81
3.2.3.1	Recherche documentaire.....	81

3.2.3.2	Entretien avec informateurs clés.....	81
3.2.4	Traitement des données d'entrevue.....	84
3.2.5	Aspect éthique de la recherche.....	84
<b>4</b>	<b>RÉSULTATS D'ENQUÊTE.....</b>	<b>85</b>
4.1	Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale.....	86
4.1.1	Filière éolienne .....	86
4.1.1.1	Mode de développement de la filière éolienne .....	86
4.1.1.2	Encadrement institutionnel.....	93
4.1.2	Caractéristiques des projets .....	98
4.1.2.1	Impacts des projets.....	98
4.1.2.2	Problématiques spécifiques relatives à l'évaluation des impacts.....	104
4.1.2.3	Bénéfices du projet à l'échelle locale.....	107
4.1.2.4	Origine et contrôle du projet.....	110
4.1.3	Processus décisionnel.....	111
4.1.3.1	Légitimité du processus .....	112
4.1.3.2	Légitimité de la décision.....	128
4.1.4	Milieu social .....	131
4.1.4.1	Caractéristiques du milieu social .....	131
4.1.4.2	Contexte d'implantation .....	132
4.2	Développement territorial .....	133
4.2.1	Mobilisation.....	133
4.2.1.1	Capacité de mobilisation.....	133
4.2.1.2	Gouvernance locale et régionale .....	136
4.2.2	Développement .....	141

4.2.2.1	Développement de la filière éolienne comme créneau d'excellence pour la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine .....	142
4.2.2.2	Élaboration de normes d'implantation pour des projets spécifiques à l'échelle d'une MRC .....	144
4.2.2.3	Montage de projets éoliens par des municipalités locales....	147
<b>5</b>	<b>ANALYSE DES DONNÉES : BILAN.....</b>	<b>153</b>
5.1	Remarques préliminaires .....	153
5.2	Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et notions afférentes .....	155
5.2.1	Cadre institutionnel du développement de la filière éolienne .....	155
5.2.1.1	Stratégie de développement de la filière éolienne : un sujet de controverse non résolu .....	155
5.2.1.2	Encadrement institutionnel pour la réalisation de projets .....	157
5.2.2	Caractéristiques des projets .....	159
5.2.2.1	Caractéristiques reliées aux impacts : plusieurs questions demeurées en suspend .....	159
5.2.2.2	Caractéristiques reliées aux retombées du projet : une problématique de répartition sociale et territoriale des bénéfiques.....	162
5.2.2.3	Caractéristiques reliées à l'origine et au contrôle du projet : une problématique de maîtrise sociale du développement...	163
5.2.3	Incidence du processus décisionnel sur l'acceptabilité sociale.....	165
5.2.3.1	Légitimité du processus décisionnel : planification du développement éolien.....	166
5.2.3.2	Légitimité du processus : l'évaluation des impacts sur l'environnement de projets spécifiques.....	168
5.2.3.3	Légitimité du processus : pas seulement une question de justice procédurale.....	169
5.2.4	Milieu social : les projets ne s'insèrent pas dans un vacuum.....	170
5.2.5	Développement territorial .....	171

5.2.5.1	Filière éolienne comme créneau d'excellence : une stratégie de développement de la filière en région ou une stratégie de développement territorial utilisant la filière éolienne? .....	171
5.2.5.2	Gouvernance territoriale : les limites de l'approche socio-politique au niveau de l'implantation de projets .....	172
<b>Conclusion sur la section 5.2 .....</b>		<b>174</b>
5.3	Proposition de modélisation .....	179
5.3.1	Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale.....	179
5.3.2	Approches de l'acceptabilité sociale .....	180
<b>Conclusion.....</b>		<b>184</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>191</b>
<b>ANNEXE 1 : GUIDES D'ENTRETIEN .....</b>		<b>201</b>
<b>Annexe 1a : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE- PROMOTEUR .....</b>		<b>201</b>
<b>Annexe 1b : Projets soumis à HQ mais non encore acceptés-PROMOTEUR .....</b>		<b>202</b>
<b>Annexe 1c : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE-AUTORITÉS MUNICIPALES.....</b>		<b>203</b>
<b>Annexe 1d : Projets soumis à HQ mais non acceptés-AUTORITÉS MUNICIPALES.....</b>		<b>205</b>
<b>Annexe 1e : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE-GROUPES D'INTÉRÊT .....</b>		<b>206</b>
<b>Annexe 1f : Projets soumis à HQ mais non encore acceptés-GROUPES D'INTÉRÊT .....</b>		<b>208</b>
<b>ANNEXE 2 : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT .....</b>		<b>209</b>
<b>Annexe 3a : Premier niveau d'analyse.....</b>		<b>214</b>
<b>Annexe 3b : Deuxième niveau d'analyse .....</b>		<b>215</b>
 <b>Figures</b>		
Figure 1-1 :	Confection de la carte des sensibilités et des contraintes.....	12
Figure 1-2 :	Cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées .....	22
Figure 2-1 :	Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale au niveau d'un projet spécifique .....	39

Figure 2-2 : Relation entre attitude, perception du processus et légitimité de la décision .....	40
Figure 2-3 : Enjeux des controverses environnementales.....	48
Figure 2-4 : Modèle causal du développement rural considérant le dispositif des Pactes ruraux .....	69
Figure 2-5 : Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale.....	73
Figure 2-6: Approches de l'acceptabilité sociale.....	75

## Tableaux

Tableau 1-1: Rôle des intervenants dans le processus .....	9
Tableau 2-1 : Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale.....	31
Tableau 2-2 : Catégorisation des oppositions .....	33
Tableau 3-1: Caractéristiques des cas retenus par l'Unité de recherche .....	80
Tableau 3-2 : Nombre de personnes rencontrées par catégorie d'acteur .....	83
Tableau 5-1 : Synthèse des données d'enquête et cadre d'analyse .....	175



## Introduction

Les membres de *l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne* vous présentent le rapport final de recherche produit à la suite de la mise en œuvre d'une première programmation de recherche intitulée : Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration et évaluation de modèle. Nous allons d'abord rappeler les principaux paramètres de la nature du projet de recherche, pour ensuite introduire les divers chapitres du rapport.

L'Unité a donc mis en œuvre une première recherche interdisciplinaire axée sur la conception de modèles d'implantation et de suivi de projets d'installations éoliennes dans des collectivités locales et régionales, dans une perspective de développement territorial durable. Ce programme de recherche vise deux objectifs : l'un plus global, l'autre spécifique.

L'objectif global du programme de recherche consiste à analyser la problématique de l'intégration des installations éoliennes dans le développement économique et social des collectivités locales et régionales afin de proposer un ou des modèles d'implantation de celles-ci, implantation basée sur le suivi des meilleures pratiques en termes d'acceptabilité sociale.

L'objectif spécifique ou intermédiaire est de fournir des informations et des outils d'analyse utiles, ceci afin de s'assurer que la réalisation des prochains projets d'installations éoliennes sélectionnées rencontrera les exigences d'une plus grande acceptabilité sociale.

Dans le cadre de ce programme de recherche une enquête a été proposée. Elle visait deux objectifs : 1) identifier les conditions processus et facteurs pouvant favoriser et assurer l'acceptabilité sociale d'un projet éolien, 2) identifier les facteurs-clés considérés comme « à risque » lorsque absents ou non considérés dans une proposition de projet éolien.

Ce projet comportait trois parties:

- 1) recenser les écrits scientifiques traitant notamment des analyses d'implantation et de mise en œuvre d'installations éoliennes ou de parc, de leur rapports avec le développement régional-local et l'aménagement des territoires, de leurs impacts et de leurs retombées, de l'implication des communautés locales et territoriales et de leur acceptabilité sociale ;
- 2) définir les principaux objets et questions de recherche centrales ainsi que les principaux concepts et indicateurs d'un premier modèle d'analyse et de suivi de projets d'implantation et de mise en œuvre d'installations éoliennes, certains projets pouvant impliquer la participation de la population ou des communautés à l'investissement ou encore à la création de dispositifs de gouvernance particuliers ;
- 3) tester ce modèle auprès d'un échantillon construit raisonné de 6-8 cas variés d'implantation réalisée ou projetée d'installation répertoriés dans différentes MRC et communautés du Québec présentant des profils socio-économiques également variés (indice global de développement, caractéristiques territoriales, etc.).

Cette étude complétée devait permettre de dégager, à partir des pratiques analysées, les éléments d'une démarche de mise en œuvre d'installations éoliennes axée sur la pérennisation de la filière et du développement des communautés régionales et locales.

Par la suite un ou d'autres projets de recherche permettraient de mettre au point des instruments de suivi et d'évaluation des pratiques éoliennes et de leurs retombées.

Deux rapports d'étape ont été produits jusqu'à maintenant. Ils ont été transmis au Comité de suivi de la recherche. Le présent rapport final se décline en cinq chapitres. Le premier porte sur le contexte québécois d'implantation de projets éoliens; il se subdivise en un bref historique de l'éolien au Québec, en une présentation du cadre institutionnel de la filière éolienne et en l'énonciation de préoccupations exprimées par divers acteurs lors d'audiences publiques du Bureau d'audience publique en environnement (BAPE). Le deuxième chapitre porte sur le cadre conceptuel comprenant d'abord la présentation d'une revue d'écrits sur l'acceptabilité sociale et ses dimensions constitutives; ensuite, une réflexion sur la construction de modèle d'acceptabilité sociale. Le chapitre trois résume la méthodologie de recherche utilisée, présente les instruments de cueillette de données et le déroulement du terrain de recherche. Les chapitres quatre et cinq présentent les résultats de la recherche et leur analyse. Suivront une conclusion et des recommandations.

# 1 Contexte québécois d'implantation de la filière éolienne

Le présent chapitre présente le contexte québécois d'implantation de la filière éolienne. Il comporte un bref historique du développement éolien au Québec, une présentation des principales composantes du cadre institutionnel québécois et une recension des préoccupations exprimées par les participants à l'occasion de l'enquête et de l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) tenue dans le cadre de l'évaluation et de l'examen des impacts environnementaux de projets éoliens réalisés au Québec.

## 1.1 Historique<sup>1</sup>

L'historique présente dans un premier temps les faits saillants du développement de la filière éolienne au Québec, et dans un deuxième temps le développement de la filière dans la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine.

### 1.1.1 Développement de la filière éolienne au Québec

Le vent est une source d'énergie que l'être humain utilise depuis des siècles. En Amérique du Nord, dès 1800, on s'éclairait au moyen du courant électrique produit par des éoliennes. L'éclairage y fut assuré de cette manière jusqu'aux années 1930, c'est-à-dire tant que les grands réseaux de distribution nationaux ne se sont pas étendus aux milieux ruraux, rendant inutiles les éoliennes installées en terrain privé. Aujourd'hui, on installe de grands parcs d'éoliennes capables de produire des centaines de mégawatts d'électricité servant à plusieurs fins.

Au Québec, les moulins à vent sont apparus très tôt dans la colonie pour pomper l'eau ou pour moudre le grain. De ces moulins « à farine », il n'en reste que trois, dont l'un à l'Isle-aux-Coudres. La production d'électricité à partir d'éoliennes a presque disparu après l'électrification rurale. Il a fallu attendre jusqu'en 1975 pour qu'Hydro-Québec (HQ), par le biais de l'Institut de Recherche en Énergie du Québec (IREQ), s'y intéresse. En effet, après la crise du pétrole, on cherchait des moyens de réduire la dépendance énergétique aux combustibles fossiles. HQ s'est alors intéressée aux éoliennes à axe vertical. Après des années de recherches dans le Nord-du-Québec et aux Îles-de-la-Madeleine, des résultats prometteurs amènent la société d'État à construire la plus grande éolienne à axe vertical au monde, Éole. C'est une machine de 4 MW, haute de 96 mètres, qui entre en fonction à Cap-Chat en 1987 et produit commercialement de l'électricité de 1988 à 1993. Par la suite, HQ

---

<sup>1</sup> La sous-section 1.1 est extraite en partie du Guide «*Énergie éolienne et acceptabilité sociale-Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*» réalisé par les CRÉ de l'Est du Québec (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Bas-Saint Laurent), l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne de l'Université du Québec à Rimouski et d'autres auteurs. (Feurtey, Dufour et al.), à paraître en octobre 2008.

cesse ses recherches dans le domaine de l'éolien, le coût de production de l'hydroélectricité ne justifiant plus les investissements en recherche et développement.

Dans le cadre de sa politique d'achat d'électricité<sup>2</sup> auprès des producteurs privés, Hydro-Québec lance, le 19 juin 1991, un programme d'appel de propositions restreint, nommé APR-91. Initialement le programme portait que sur des projets de production d'énergie à partir de source hydraulique et thermique. Toutefois, en décembre 1993, Hydro-Québec révisé le programme APR-91 des projets utilisant des énergies renouvelables ou faisant appel à des énergies tirées de la cogénération utilisant le gaz naturel. Dans le cadre de ce programme, le 13 décembre 1993, Hydro-Québec signe deux contrats de 20,3 MW avec un promoteur privé, la *Société en commandite KW Gaspé*, pour la fourniture d'électricité d'origine éolienne. Le projet connu sous le nom de «Le Nordais» comporte deux phases. La première réalisée à Cap-Chat en Gaspésie, comporte l'installation de 76 éoliennes de 750 kW qui peuvent produire une puissance nominale<sup>3</sup> 57 MW d'électricité. La deuxième réalisée à Saint-Ulric et à Matane, comporte l'installation de 57 éoliennes de 750 kW et portent le total de la production électrique à près de 100 MW.

Le 26 novembre 1996 le gouvernement du Québec rend publique sa politique énergétique «*L'énergie au service du Québec, une perspective d'un développement durable*» (MRN 1996) dans laquelle la filière éolienne occupe une place dans le portefeuille de ressources retenu pour la production d'électricité. Dans cette politique, le gouvernement souhaite que la *Régie de l'énergie* autorise Hydro-Québec à réserver un bloc d'énergie à la filière éolienne dans son prochain plan de ressources. Le but recherché est de permettre l'accélération du développement de la filière, d'améliorer le coût de production, de favoriser la naissance d'un contexte industriel approprié et de maximiser les retombées de la recherche et du développement. Également le gouvernement entend faire une place plus grande au secteur privé et à la concurrence pour les nouveaux investissements dans les filières de production d'électricité, incluant l'éolien.

Le 8 décembre 1997, le ministre d'État des Ressources naturelles a soumis à la Régie de l'énergie une demande d'avis sur le développement de l'énergie éolienne au Québec, et plus spécifiquement, sur la détermination d'une quote-part qui pourrait être allouée au développement et à la promotion de l'énergie éolienne dans un prochain plan de ressources d'Hydro-Québec (Régie 1998). Le ministre désirait aussi connaître l'avis de la Régie eu égard aux modalités de mise en œuvre d'une telle quote-part, notamment en ce qui concerne la taille et le prix d'achat socialement acceptable pour le Québec.

Conformément aux dispositions de sa loi constitutive, la Régie a convoqué une audience publique à laquelle ont participé vingt intervenants. Parmi les mémoires présentés, il y a celui du Regroupement national des Conseils régionaux de l'Environnement du Québec (RNCREQ 1998) qui comporte une description des politiques de développement éolien dans quatre pays européens.

Dans son avis la Régie recommande une quote-part de 50 MW installés sur une base annuelle afin de permettre la fabrication d'environ 60 à 70 turbines éoliennes de 750 kW et que cette quote-part soit mise en service pour 2002 et soit intégrée au plan de ressources

---

<sup>2</sup> Cette politique a été instituée en 1987.

<sup>3</sup> La puissance nominale ne prend pas en compte le rendement réel des éoliennes qui dépend de la fluctuation des vents.

d'Hydro-Québec (recommandation no 6). Également, la Régie recommande qu'avant le début des deuxième et troisième phases de trois ans le programme éolien soit révisé à la seule fin d'évaluer la pertinence d'augmenter la capacité minimale de production annuelle installée de 50 MW proposés à possiblement 100 ou 150 MW à être installés par année (recommandation no 7).

En ce qui concerne la stratégie d'approvisionnement en énergie éolienne, à l'instar d'Hydro-Québec et d'autres intervenants, la Régie est d'avis que le risque et le coût du développement industriel d'une nouvelle ressource énergétique ne reviennent pas automatiquement à la société d'État. Elle reconnaît que la décision d'agir comme maître-d'œuvre ou non dans un ou des projets éoliens demeure la prérogative d'Hydro-Québec et de son actionnaire, le gouvernement du Québec. Dès lors la Régie n'a aucune objection à un rôle strictement d'acheteur d'énergie éolienne tel que proposé par Hydro-Québec. (Régie 1998, p. 41)

En 1998, la phase 1 du projet « Le Nordais », le plus grand parc éolien au Canada, entre en production. La mise en service de la phase 2 suivra en 1999. Sur le plan de l'économie locale, l'expérience s'avère toutefois insatisfaisante pour les Gaspésiens à ce moment-là, puisqu'elle ne parvient à créer que quelques emplois (une dizaine). Également, les compensations versées aux municipalités et aux propriétaires des lots où sont installées les éoliennes apparaissent nettement insuffisantes.

En 1998, devant la situation économique qui se dégrade en Gaspésie, les intervenants régionaux demandent au gouvernement du Québec d'attribuer prioritairement à cette région le développement de l'éolien au Québec. On cherche à y créer une filière pouvant contribuer à structurer l'économie et générer des emplois permanents.

En 2000, le gouvernement du Québec annonce l'instauration d'un « crédit d'impôt pour la Gaspésie et autres régions maritimes » afin de soutenir la diversification de l'économie de la région. Cette mesure comprend notamment un crédit pour la fabrication d'éoliennes, ou de leurs composantes, pour des entreprises situées en Gaspésie. Également en 2000, le TechnoCentre éolien est mis en place. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif dont l'objectif principal est de favoriser la naissance d'une véritable filière éolienne au Québec, notamment en Gaspésie, aux Îles-de-la-Madeleine et dans la MRC de Matane.

En mars 2003, il y aura lancement, par HQ, d'un premier appel d'offres pour 1 000 MW d'énergie éolienne. Celui-ci précise que les parcs doivent être situés dans la région de la Gaspésie et dans la MRC de Matane. Il est clair que le gouvernement veut favoriser le développement économique de la région.

La réponse à cet appel d'offres est sans équivoque. En effet, plusieurs projets, dont la production pourrait avoisiner 4 000 MW d'énergie, sont proposés à HQ. Neuf d'entre eux sont retenus, totalisant 990 MW. Les conditions de l'appel d'offres imposent, de manière claire, un contenu régional à ces parcs éoliens. La proportion de ce contenu est progressive et doit passer de 40% en 2006 à 60% en 2008 et les années suivantes. Trois entreprises importantes s'implantent dans la région désignée : Marmen, un fabricant de tour, et Composit VCI, un fabricant des nacelles, choisissent Matane. La compagnie LM Glassfiber, quant à elle, opte pour Gaspé. Plusieurs entreprises travaillant dans la filière, dans le domaine des études d'impacts, de la voirie et de l'ingénierie, ont également pignon sur rue en Gaspésie.

Le centre CORUS est créé, en janvier 2007, par le TechnoCentre éolien, en collaboration avec plusieurs institutions québécoises (École de technologie supérieure, Université du Québec à Chicoutimi, Université du Québec à Rimouski, Cégep de la Gaspésie et des Îles et Cégep de Matane) liées de près à l'industrie éolienne. Ce centre, qui est un laboratoire dédié à l'étude de l'impact du milieu nordique sur l'extraction de l'énergie éolienne, consacre ses efforts à l'édification d'un réseau de savoir-faire québécois, en fournissant aux chercheurs affiliés le meilleur environnement de recherche possible et des outils spécialisés à la fine pointe de la technologie.

Entre 2002 et 2004, HQ développe un projet de centrale alimentée au gaz naturel, le « Suroît ». Toutefois, peu après que le gouvernement du Québec en ait autorisé la réalisation, la société d'État doit surseoir à ce projet devant les protestations des citoyens. En 2005, HQ lance donc un second appel d'offres pour 2 000 MW d'énergie éolienne. Celui-ci stipule que les projets pourront se réaliser dans toutes les régions du Québec ; un contenu québécois et un contenu provenant de la région désignée est obligatoire, dans le but d'y faire naître d'autres usines et entreprises. Finalement, le gouvernement prévoit un troisième appel d'offres totalisant 500 MW, pour les communautés autochtones et les communautés locales. Il a été annoncé en mai 2008 dans la foulée de l'annonce des résultats du second appel d'offres. La proposition de décret devrait être officialisée durant l'automne 2008.

### 1.1.2 Développement de la filière éolienne : créneau d'excellence pour la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine

Le développement de la filière éolienne en Gaspésie - Île-de-la-Madeleine s'inscrit dans la stratégie du gouvernement québécois visant à identifier des secteurs d'activité économique pour chaque région du Québec, et cela en concertation avec les acteurs régionaux. À cette fin, le gouvernement a mis sur pied le programme ACCORD (Action concertée de coopération régionale de développement). Ce programme vise à construire un *système productif régional*<sup>4</sup> dans des *créneaux d'excellence*<sup>5</sup> pour chaque région du Québec. Ces créneaux sont consignés dans une entente de principe ACCORD (phase 1) signée conjointement par le gouvernement du Québec, la *Société générale de financement* (SGF) et le *comité régional*.

Le démarrage du projet ACCORD dans les régions s'amorce par la constitution d'un *comité régional*. Ce comité est composé d'entrepreneurs privés, d'entrepreneurs publics (institutions d'enseignement, centre de recherche, etc.) d'un représentant de la *Conférence régionale des élus* (CRÉ) et d'un représentant du *ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* (MDEIE). La mission du comité consiste notamment à identifier des créneaux d'excellence pour les fins de la signature de l'entente conjointe avec le gouvernement du Québec et la SGF (ACCORD phase 1), de constituer un plan de travail

---

<sup>4</sup> Un système productif régional est constitué d'un ensemble d'entreprises aux activités connexes et interdépendantes qui collaborent même si elles sont concurrentes.

<sup>5</sup> Un créneau d'excellence, c'est un ensemble d'activités économiques interreliées pour lesquelles une région a pour projet de se démarquer de façon compétitive, par rapport aux autres régions et sur les marchés internationaux, sur la base des compétences qui lui sont spécifiques.

et de réaliser des activités permettant de développer les créneaux d'excellence retenus (ACCORD phase 2). Il détient, par décret gouvernemental, le pouvoir de signer, au nom de la région, les ententes permettant la mise en œuvre et le suivi des stratégies et le plan d'action pour chacun des créneaux d'excellence. Le projet ACCORD (phase 1) pour la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine a été complété en décembre 2002 par la signature d'une entente conjointe.

De plus, un «comité de créneau» a été constitué. Pour l'heure, il est présidé par le maire de Gaspé assisté à titre de vice-président par un membre du corps professoral du Cégep de la Gaspésie et des Îles. Sur le plan de la composition, le comité compte huit représentants de l'industrie, le président du comité ACCORD, le directeur de la direction de la chimie, de la plasturgie, de la métallurgie et des équipements du MDEIE, la directrice régionale du MDÉIE, le directeur régional d'*Emploi-Québec*, un représentant du *ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, le directeur général de la *CRÉ Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine*, la directrice régionale de *Développement économique Canada* et un représentant du service de la formation continue du *Cégep de la Gaspésie et des Îles*.

## 1.2 Cadre institutionnel au Québec et propositions récentes d'outils

Le développement de la filière éolienne au Québec découle d'une volonté exprimée à cet égard par le gouvernement du Québec à travers l'adoption d'une série de décrets qui commandent le lancement d'appels d'offres pour la réalisation de projets éoliens. Également, en 2006, le gouvernement rend public sa stratégie énergétique (2006-2015) (MRNF 2006) dans laquelle une place importante est réservée à l'énergie éolienne. Nous présenterons d'abord les décrets par lesquels le gouvernement a lancé des appels d'offres pour la réalisation de projets éoliens et autres dispositions qui en encadrent le développement. Nous présenterons également les principales composantes de la stratégie en insistant sur celles portant sur l'énergie éolienne.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec a rendu publiques des orientations stratégiques en matière de développement éolien sous la forme de politique ou de guide d'implantation. Nous traiterons de quatre éléments de ses orientations stratégiques : 1) *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne* (MAMR, 2007a), 2) *Guide d'intégration des éoliennes au territoire : vers de nouveaux paysages* (MAMR, 2007b), 3) *Plan régional de développement du territoire public* (PRDTP) (MRNFP 2004), 4) *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères : projet d'implantation de parcs éoliens en territoire public* (MRNFP 2005).

De plus, la réalisation de projets éoliens au Québec est encadrée par des dispositions législatives et réglementaires dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire. La *Loi sur qualité de l'environnement* (L.Q.E.)<sup>6</sup> comporte plusieurs régimes de contrôle. Nous traiterons plus spécifiquement de celui portant sur l'évaluation et l'examen

---

<sup>6</sup> L.R.Q., c. Q-2

des impacts de certains projets<sup>7</sup>, et auquel sont assujettis les projets de parc éolien de moyenne et de grande envergure.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.A.U.)<sup>8</sup> comporte un certain nombre de dispositifs permettant aux municipalités et aux municipalités regroupées dans des MRC d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. Dans l'exercice des pouvoirs que leur accorde la loi, celles-ci peuvent intervenir dans la réalisation des projets éoliens par l'imposition de règles ou de normes d'implantation. La *Loi de protection du territoire agricole et des activités agricoles*<sup>9</sup> comporte un régime de contrôle des activités en territoire agricole. La réalisation de projets éoliens en territoire agricole comporte l'obligation de recevoir l'autorisation de la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* (CPTAQ).

Enfin, nous allons présenter de façon schématique les principales étapes du cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées. Mais d'abord il importe de préciser le rôle des intervenants dans le processus d'élaboration et d'implantation des projets.

### **1.2.1 Rôle des intervenants dans le processus d'élaboration et d'implantation des projets**

L'élaboration et l'implantation d'un projet de parc éolien s'inscrivent dans un processus dans lequel plusieurs acteurs interviennent. Tel qu'il est présenté de façon synthétique au TABLEAU 1-1, le gouvernement du Québec intervient au niveau de la planification stratégique du développement de la filière éolienne. Il définit les orientations et les objectifs à atteindre à cet égard et s'assure de leur mise en œuvre, notamment en coordonnant l'action des ministères concernés et en définissant les conditions des autorisations environnementales. Les MRC et municipalités interviennent en matière d'aménagement du territoire, notamment en établissant les normes d'implantation des projets et en délivrant les permis de construction. Les divisions d'Hydro-Québec interviennent à différents niveaux. Hydro-Québec Distribution conduit les appels d'offres et assure le suivi des projets. Hydro-Québec TransÉnergie prend les mesures pour l'intégration de la production d'énergie d'origine éolienne à son réseau de distribution. Hydro-Québec Production rend la puissance disponible. La Régie de l'énergie exerce un rôle de surveillance du processus d'appel d'offres. Elle approuve la procédure d'appel d'offres, la grille de sélection des soumissions et les contrats d'électricité. Enfin, le promoteur prend les mesures pour favoriser l'intégration harmonieuse de son projet dans le milieu d'accueil. Il s'assure également de respecter les conditions de réalisation de son projet contenues dans la réglementation applicable, dans les autorisations requises et dans le contrat conclu avec Hydro-Québec. Il procédera au démantèlement du parc éolien.

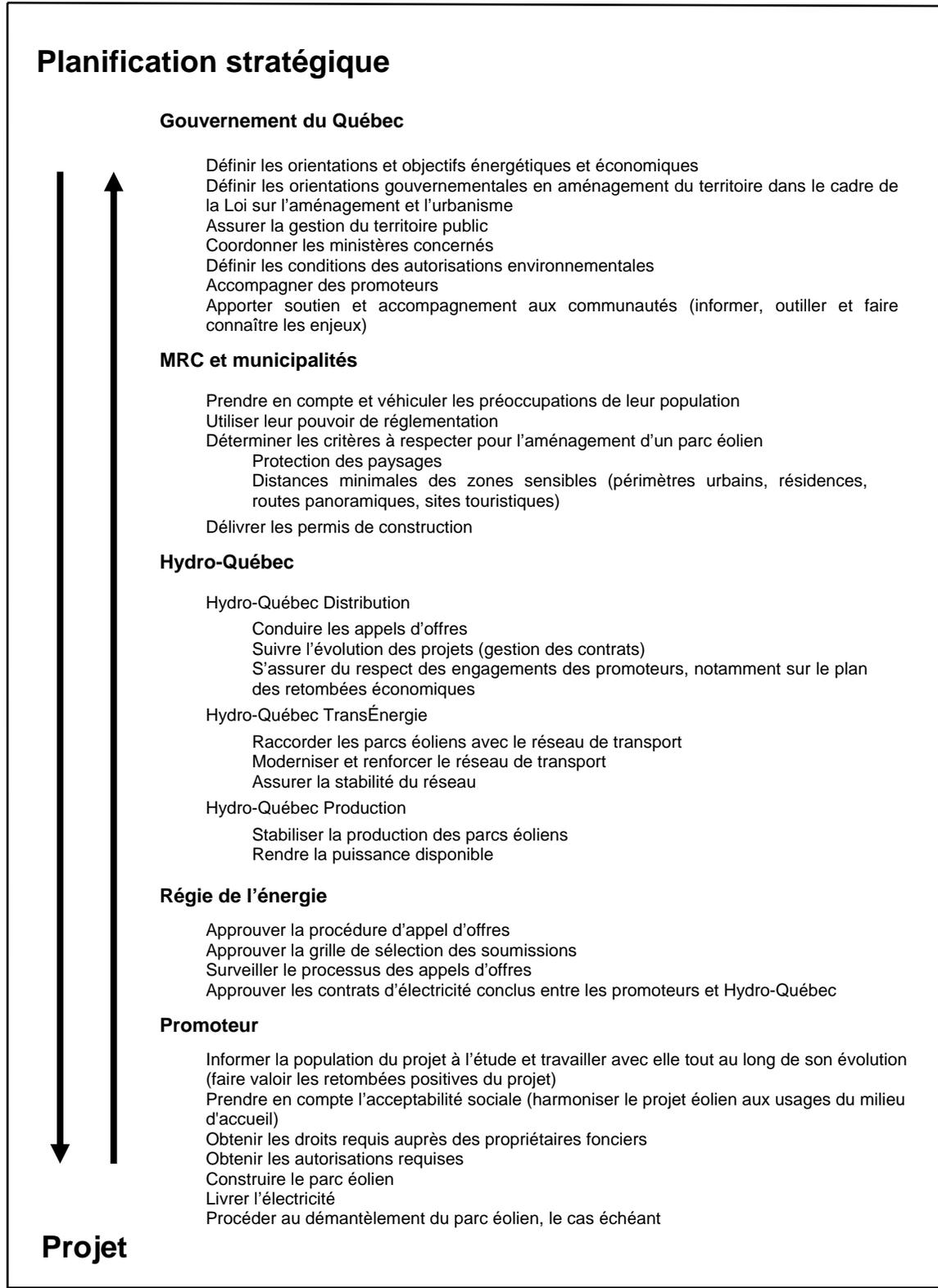
---

<sup>7</sup> L.Q.E., art. 6.1 à 6.8, 31.1 à 31.9 et 213

<sup>8</sup> L.R.Q., c. A-19.1

<sup>9</sup> L.R.Q., c. P-41.1

Tableau 1-1: Rôle des intervenants dans le processus



## 1.2.2 Décrets gouvernementaux

En mars 2003 HQ lance un appel d'offres pour la réalisation de projets éoliens totalisant 1 000 MW en Gaspésie avec un échéancier de livraison se situant entre décembre 2008 et décembre 2012. L'évaluation des soumissions prend en compte le coût d'achat de l'électricité et les retombées économiques régionales fixées entre 40% et 60% (Gouvernement du Québec 2003a ; 2003b).

En octobre 2005, HQ lance un appel d'offres pour la réalisation de projets éoliens totalisant 2 000 MW au Québec avec un échéancier de livraison se situant entre décembre 2009 et décembre 2013. L'évaluation des soumissions prend en compte le coût d'achat de l'électricité et les retombées économiques pour le Québec (60% des coûts globaux), la Gaspésie (30% excluant les coûts d'installation) et les communautés locales. En outre, le gouvernement veut encourager le développement d'une industrie québécoise de fabrication des composantes à haute teneur technologique ainsi que l'apport au développement économique des communautés locales et autochtones (Gouvernement du Québec, 2005a ; 2005b). En février 2007, la date de soumission des projets est repoussée en septembre 2007 et le calendrier de livraison est réévalué entre septembre 2010 et décembre 2015 (Gouvernement du Québec, 2007b).

En octobre 2005, le gouvernement remplace le décret 28-2004 et modifie le programme d'attribution des terres du domaine public pour l'implantation d'éoliennes (Gouvernement du Québec, 2005d). Le décret précise le processus d'attribution des terres publiques. En outre, les terres publiques ne peuvent plus être utilisées pour des projets éoliens ne découlant pas d'un appel d'offres d'Hydro-Québec sauf pour un agrandissement d'au plus 50% d'un parc existant, pour des projets expérimentaux ou des projets d'autoproduction. Des dernières modifications, effectuées en août 2007, élargissent le territoire d'application aux terres du domaine de l'État dont la gestion est déléguée à une MRC ou une municipalité (les MRC ou la municipalité auront alors la charge de gérer le programme d'attribution des terres de l'État), modifient la durée d'exploitation des baux et fixent les loyers à verser aux éoliennes en territoire public (Gouvernement du Québec, 2007a).

Annoncés par le Ministre des Ressources naturelles et de la Faune en mai 2008<sup>10</sup>, les projets d'appel d'offres communautaires sont toujours en phase de consultation. Ils seront limités à des projets de moins de 25 MW et devront être développés par des communautés. Ils sont séparés en deux blocs de 250 MW chacun : l'un pour les communautés autochtones, l'autre pour les communautés locales. Pour ce qui est des nations autochtones, les communautés ou leurs institutions devront détenir une participation représentant un minimum de 30 % de la capitalisation du projet et plus de 50 % du contrôle du projet. Pour les communautés locales (municipalités ou regroupement de municipalités, MRC, coopératives, etc.), elles devront détenir une participation représentant un minimum de 30 % de la capitalisation et du contrôle du projet. Le lancement des appels d'offres devrait avoir lieu à l'automne 2008 et la mise en exploitation des parcs est prévue à partir de 2012 jusqu'à 2014. D'après le projet de décret gouvernemental, la sélection des offres sera basée sur un système tarifaire mixte privilégiant uniquement une limite maximale de prix de vente de l'énergie. Cette limite supérieure serait fixée à 9,5 ¢/kWh (excluant les frais

---

<sup>10</sup> Voir l'annonce du ministre sur le site Web du MRNF : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiques-energie-detail.jsp?id=6883> (consulté le 2 juin 2008).

d'équilibrage d'HQ). Les décrets devraient être adoptés quelques semaines après la fin de la période de consultation (à partir de septembre 2008) (Gouvernement du Québec 2008a ; 2008b).

### 1.2.3 Stratégie énergétique du Québec 2006-2015

Le Gouvernement a élaboré en septembre 2005 la stratégie énergétique du Québec (2006-2015) fixant les objectifs de réalisations éoliennes à moyen terme. Les objectifs sont de : 1) renforcer la sécurité de nos approvisionnements en énergie, 2) utiliser davantage l'énergie comme levier de développement économique, 3) accorder une plus grande place aux communautés locales et régionales et aux nations autochtones dans le développement énergétique, 4) consommer plus efficacement l'énergie, 5) devenir un leader du développement durable, 6) déterminer un prix de l'électricité conforme à nos intérêts et à une bonne gestion de la ressource. En ce qui concerne la réalisation du deuxième objectif, le gouvernement souhaite qu'Hydro-Québec investisse dans le savoir-faire, les méthodes et les outils de gestion visant une intégration optimale des parcs éoliens à son réseau. Il souhaite également utiliser le potentiel éolien pour construire au Québec une industrie dans ce domaine d'activité où la croissance mondiale de la demande est particulièrement rapide (MRNF, 2006c p. 5). Pour répondre à ces objectifs de planification énergétique, la politique québécoise en matière d'éolien se base principalement sur l'exploitation de la ressource par des appels d'offres compétitifs au moindre coût.

À la suite du lancement des deux premiers appels d'offres de 1000 et de 2000 MW, le gouvernement veut poursuivre le développement de la filière éolienne au Québec. À cet effet, un appel d'offres supplémentaire de 500 MW réservé aux régions et aux nations autochtones sera lancé. Également, dans la perspective de la réalisation des projets hydroélectriques actuels qui totalisent 4500 MW, le gouvernement a demandé à Hydro-Québec d'ajouter un bloc d'énergie en raison de 100 MW d'énergie éolienne par 1000 MW d'énergie hydraulique. D'ailleurs, le gouvernement a demandé à Hydro-Québec de renforcer la complémentarité « hydroélectricité – énergie éolienne » et de porter la capacité d'intégration du réseau à 4000 MW (MNRF, 2006c, p. 32).

Afin de favoriser le développement de la filière, le gouvernement a élaboré un programme pour l'attribution des terres du domaine de l'État afin d'y permettre l'installation d'éoliennes. Un plan régional de développement du territoire public spécifique aux projets éoliens a été réalisé pour la MRC de Matane et la région administrative de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine.

En ce qui concerne l'objectif de développement d'une industrie dans le domaine éolien au Québec, le gouvernement rappelle que les investissements dans l'implantation des parcs éoliens dans le cadre du premier appel d'offres de 1000 MW atteignent un pourcentage de 60% de contenu québécois (MNRF, 2006c, p. 31). Des exigences ont été intégrées à cet égard dans le cadre du deuxième appel d'offres de 2000 MW avec une préoccupation particulière pour la région de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et la MRC de Matane (MNRF, 2006c, p. 32).

Enfin, dans l'esprit d'assurer l'encadrement du processus, le gouvernement inclut dans ses priorités d'action l'imposition des conditions portant sur le démantèlement des installations éoliennes suivant l'arrêt de l'exploitation du parc éolien (maximum deux ans) et l'obtention

de garanties financières de la part de l'exploitant sous la forme de dépôt en fiducie pour financer l'opération.

## **1.2.4 Politiques gouvernementales et guides d'implantation : développements récents**

Dans la présente section, nous présentons brièvement les documents suivants : *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement*, *Guide d'intégration des éoliennes au territoire*, *Plan régional de développement du territoire public* (PRDTP), volet éolien et le *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères : projet d'implantation de parcs éolien en territoire public*.

### **1.2.4.1 Orientations du gouvernement en matière d'aménagement**

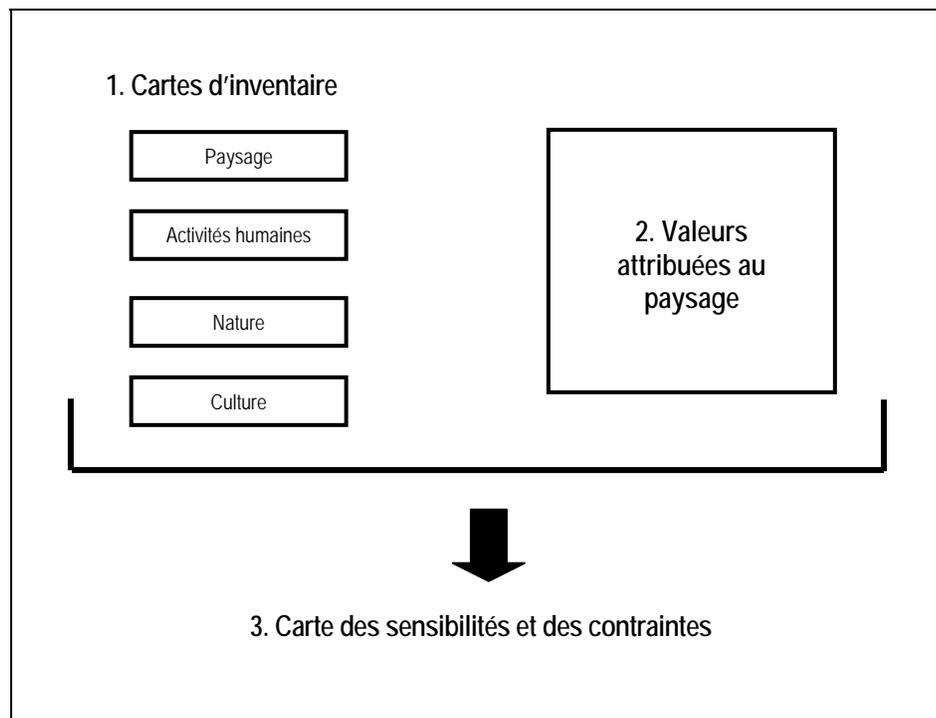
En février 2007, le gouvernement du Québec a publié un document intitulé : *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne* (MAMR, 2007a). Dans ce document, le gouvernement reconnaît la contribution des municipalités pour établir un cadre d'implantation de projets éoliens et les invite à initier une démarche de planification « raisonnée et concertée » afin de déterminer le potentiel de développement éolien sur leur territoire en prenant en compte les particularités du milieu et les préoccupations de la population concernant la question du paysage, les risques pour la santé, la sécurité publique et la faune.

### **1.2.4.2 Guide d'intégration des éoliennes au territoire**

En marge de la publication de ses orientations en matière de développement éolien, le gouvernement du Québec a publié un *Guide d'intégration des éoliennes au territoire : vers de nouveaux paysages* (MAMR, 2007b) qui suggère une démarche pour la détermination des « paysages compatibles » avec le développement éolien. Le guide propose l'utilisation du concept de « territoires de compatibilité », assortie d'indications sur les modalités d'aménagement à considérer qui pourront, à terme, être transposées dans le schéma d'aménagement.

Selon le guide, la détermination des territoires compatibles avec le développement éolien prend en compte un certain nombre de contraintes découlant des composantes du paysage, ainsi que des milieux naturel et humain (patrimoine culturel et activités humaines). Le guide propose une démarche en trois étapes : 1) élaboration de cartes d'inventaire des composantes du paysage, du milieu naturel, du patrimoine culturel, des activités humaines, 2) détermination des valeurs attribuées au paysage, 3) élaboration d'une carte des sensibilités et des contraintes en vue de déterminer les territoires de compatibilité (voir FIGURE 1-1).

#### **Figure 1-1 : Confection de la carte des sensibilités et des contraintes**



Sources : MAMR, 2007b, p. 14

Enfin, la démarche comporte la participation des collectivités sous la forme de consultation à l'étape de la détermination des valeurs attribuées au paysage menant à la réalisation de la carte des sensibilités et des contraintes et d'une audience publique à l'étape de la détermination des territoires compatibles.

Par ailleurs, le guide énonce un certain nombre de principes pour l'implantation des projets éoliens :

- Principe 1 : Seuil de saturation et capacité d'accueil du paysage
- Principe 2 : Respect des structures géomorphologiques et paysagères
- Principe 3 : Références verticales
- Principe 4 : Perception continue ou sporadique
- Principe 5 : Concurrence entre éoliennes et milieu bâti
- Principe 6 : Covisibilité
- Principe 7 : Intégration au site

Également, sur la base des territoires de compatibilité et des modalités d'aménagement définies dans les objectifs du schéma d'aménagement, le *document complémentaire* pourra contenir un ensemble de règles prescriptives minimales pour la réalisation de projets éoliens comme l'établissement de zones séparatrices entre les éoliennes et diverses parties du territoire, d'immeubles à protéger, d'infrastructures de transport, de plans d'eau, etc. Il pourra également contenir des règles, des critères et des obligations auxquels devront se conformer les municipalités lors de l'élaboration de leur plan et de leurs règlements d'urbanisme afin de mettre en œuvre les orientations du schéma d'aménagement une fois révisé.

Le concept de « territoires de compatibilité » comporte certaines similitudes avec celui de « Zones de développement éolien » (ZDE). Le concept de ZDE a été développé notamment en France comme stratégie d'*insertion territoriale* de projets éoliens (Thériault *et al.*, 2007). La création de ZDE vise à établir *a priori* les zones les plus appropriées pour l'implantation de projets éoliens sur un territoire donné. Elle comporte une démarche en deux phases :

#### PHASE 1 : Faire le bilan territorial

Le bilan territorial comporte plusieurs activités : 1) la détermination du potentiel éolien du territoire, 2) l'établissement des zones où les projets sont réalisables sur les plans technique (accessibilité au territoire, possibilités de raccordement et d'intégration aux réseaux électriques) et économique, 3) l'identification des zones d'exclusion (servitudes aéronautiques et terrains militaires, espaces protégés).

#### PHASE 2 : Détermination des zones compatibles et incompatibles avec ou sans contraintes

La détermination des zones compatibles et incompatibles avec ou sans contraintes comporte : l'identification des secteurs sensibles et la prise en compte des affectations existantes et des projets de développement dans d'autres secteurs d'activité pour en établir la compatibilité.

Par ailleurs, la ZDE peut définir des zones de développement par type de projet. Au Québec, il serait possible de réaliser des aménagements aux RCI tels qu'ils existent actuellement permettant de se rapprocher de cette nomenclature. En effet, même si les projets éoliens réalisés à ce jour au Québec sont de grande envergure, l'évolution rapide de la technologie offre de nouvelles possibilités pour la réalisation de projets plus petits (moyen, petit, éolienne unique ou jumelle) utilisant des machines de puissance moins élevée mais utilisables dans des secteurs moins venteux. Ces «*RCI modèles*» ont été proposés dans un rapport de Chaumel, Feurtey *et al.* (2007) adressé à l'ensemble des MRC du Québec. Il propose notamment d'adapter les distances séparatrices (des éoliennes aux maisons, etc.) des RCI en fonction de la taille des parcs éoliens, pour prendre en compte cette diversité possible de parcs éoliens :

- Zone A : la plus proche des villes (distance séparatrice de XX kilomètres<sup>11</sup>) pour les petits parcs éoliens inférieurs à 3 éoliennes ;
- Zone B : distance moyenne aux villes (distance séparatrice de YY kilomètres<sup>12</sup>) pour les parcs éoliens de 3 à 10 éoliennes ;
- Zone C : distance élevée aux villes (distance séparatrice de ZZ kilomètres<sup>13</sup>) pour les grands parcs éoliens de plus de 10 éoliennes.

### 1.2.4.3 Plan régional de développement du territoire public (PRDTP) : volet éolien

Le *plan régional de développement du territoire public* (PRDTP) est élaboré pour chaque région administrative du Québec qui comprend des terres publiques sous l'autorité du

<sup>11</sup> Exemple : XX située entre 500 mètres et 1 kilomètre.

<sup>12</sup> YY > XX. Exemple : YY située entre 1 kilomètre et 3 kilomètres.

<sup>13</sup> ZZ > YY. Exemple : ZZ située entre 3 kilomètres et 1,5 kilomètres.

ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP). Il se compose de deux grandes parties. La première porte exclusivement sur des notions générales, communes à l'ensemble des régions du Québec. Elle traite de la définition du plan et de ses rôles, décrit les étapes de son élaboration et identifie les partenaires impliqués dans l'élaboration du plan, selon la section abordée. La seconde partie présente le PRDTP de la région désignée en fonction d'un thème spécifique (ex : développement éolien) et comprend les éléments suivants : le constat territorial, les enjeux de l'utilisation du territoire public, les orientations, le scénario de développement et les modalités de mise en œuvre.

Le premier PRDTP incorporant un volet éolien a été réalisé en 2004 pour la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane<sup>14</sup>. Il est le résultat d'une vaste concertation entre les autorités gouvernementales et les représentants du milieu. Le Plan vise une intégration des usages harmonisant le développement de la filière éolienne avec l'acceptabilité sociale et la protection des paysages, des écosystèmes et des sites patrimoniaux. Il divise le territoire en zones dites «favorables», «favorables sous condition d'harmonisation», ou «défavorables». L'octroi de droits fonciers dans les zones favorables est assujéti à des critères d'analyse tenant compte d'éléments et d'usages sensibles.

#### **1.2.4.4 Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères : projet d'implantation de parcs éoliens en territoire public**

Le «guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères : projet d'implantation de parcs éoliens en territoire public» est un outil de référence mis à la disposition des promoteurs par le MRNFP (2005)<sup>15</sup> afin de faciliter l'évaluation des impacts des projets sur le paysage et l'application de mesures d'atténuation. Le Guide propose des principes d'intégration et d'harmonisation au paysage.

#### **1.2.5 Régime de contrôle en matière d'environnement : *Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.)***

Lors de son adoption en 1972, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.) mettait en place un régime juridique de protection comportant une prohibition de polluer (art. 20) et l'obligation de demander une autorisation préalable à la réalisation de toute activité susceptible de modifier la qualité de l'environnement (art. 22)<sup>16</sup>. Pour certains projets susceptibles d'avoir un impact important, notamment en raison de leur nature et de leur envergure, et dont l'énumération apparaît au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*<sup>17</sup>, la L.Q.E. prévoit une procédure particulière, la *procédure*

<sup>14</sup> <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/territoire/planification/planification-regionaux.jsp#eolien>

<sup>15</sup> Ibid., note 10.

<sup>16</sup> « Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. » (L.Q.E., art.22).

<sup>17</sup> R.R.Q., 1981 c, Q-2, R.9.

*d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), qui comporte l'obligation pour le promoteur de réaliser une étude d'impact et la possibilité de tenir une enquête et une audience publique par un organisme public indépendant, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE).*

L'enquête et l'audience publiques du BAPE interviennent après la réalisation de l'étude d'impact qui est rendue publique après l'émission du certificat de conformité par le ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Elle comporte deux parties. La première partie vise à permettre aux citoyens de poser des questions au promoteur sur son projet et sur l'étude d'impact, ainsi que de demander à la commission du BAPE la production de documents pertinents. La deuxième partie est consacrée à la présentation des mémoires et à l'audition des témoignages verbaux sur le projet.

Au terme de l'enquête et de l'audience publiques, la commission du BAPE produit un rapport<sup>18</sup> qui, avec l'analyse environnementale réalisée par le MDDEP, constituent les principales sources d'information sur lesquelles s'appuiera le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour faire ses recommandations au Conseil des ministres, à qui revient la responsabilité d'autoriser le projet et d'en déterminer les conditions de réalisation. Les conditions de réalisation contenues dans le décret gouvernemental autorisant le projet constituent en quelque sorte les normes applicables à un projet spécifique et ont la même valeur contraignante qu'un règlement d'application universelle. Les principales étapes de la PÉEIE sont présentées à la FIGURE 1-1.

Il est important de préciser que l'étude d'impact est réalisée suivant une directive émise par le MDDEP qui en détermine le contenu. En février 2003 (mise à jour en août 2005), la direction des évaluations environnementales du MDDEP a émis une directive spécifique qui s'applique à la réalisation de l'étude d'impact d'un projet de parc éolien. À l'instar des directives émises pour d'autres types de projet, l'étude d'impact des projets éoliens doit comporter les éléments suivants : 1) une mise en contexte du projet, 2) une description du milieu récepteur, 3) une description du projet et de ses variantes, 4) une analyse des impacts de la variante ou des variantes sélectionnées, 5) un plan de surveillance environnementale, 6) un plan de suivi environnemental.

L'analyse des projets éoliens qui ont été soumis à l'application de la PÉEIE a donné lieu à l'adoption d'un certain nombre de mesures de maximisation des retombées économiques et d'atténuation des impacts.

---

<sup>18</sup> À l'issue de l'enquête et de l'audience, la commission fait son rapport ; ce dernier n'est pas un simple résumé des opinions exprimées dans les mémoires, mais une synthèse de toute l'information générée par le processus. De plus, la commission fait des recommandations qui comportent des constats, des opinions, des suggestions, des décisions en ce qui concerne les questions litigieuses et des demandes à l'intention du promoteur sous la forme de mesures d'atténuation et de bonification, mesures de suivi ou de modifications au projet.

## 1.2.6 Régime de contrôle en matière d'aménagement du territoire<sup>19</sup> : *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.)*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>20</sup> (L.A.U.) comporte un certain nombre de dispositifs permettant aux municipalités et aux municipalités regroupées dans des MRC d'intervenir en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. Dans l'exercice des pouvoirs que leur accorde la loi, celles-ci peuvent intervenir dans la réalisation des projets éoliens par l'imposition de règles ou de normes d'implantation. Dans cette section, nous décrivons certains de ces dispositifs.

### 1.2.6.1 Schéma d'aménagement et d'urbanisme

La L.A.U. accorde aux MRC le pouvoir de décider des orientations du développement sur leur territoire. Ces orientations sont contenues dans un *schéma d'aménagement et d'urbanisme* (SAD) qui comporte les grandes affectations du sol et les zones protégées. Aussi, les MRC peuvent définir les parties de territoire où le développement éolien sera permis ainsi que les modalités d'aménagement à y respecter (MAMR, 2007b). Il est important de préciser que l'adoption de règles d'aménagement et d'urbanisme ne peut avoir pour effet d'interdire des activités par ailleurs légales sur le territoire d'une MRC.

Le SAD est accompagné d'un *document complémentaire* (DC) qui établit les règles à respecter par les municipalités dans l'élaboration de leurs règlements d'urbanisme (p. ex., critères relatifs à l'implantation et à l'intégration architecturale, règles concernant l'affichage, normes applicables aux zones inondables, normes en matière de plantation et d'abattage d'arbres).

Les processus d'élaboration, de modification ou de révision des SAD et des *Plans d'urbanismes* (PU) s'inscrivant dans des cycles longs, la L.A.U. comporte un dispositif qui permet aux MRC de faire face à des situations nouvelles à court terme, le *règlement de contrôle intérimaire* (RCI). Le RCI permet aux MRC d'agir rapidement afin d'éviter la création d'un état de fait qui aurait pour effet de rendre impossible toute action pour l'avenir. Il vise à permettre aux élus municipaux de réfléchir aux enjeux de développement et d'aménagement suscités par une situation nouvelle et de mettre en place une réglementation adéquate.

Compte tenu du développement accéléré de la filière éolienne et de l'absence dans la majorité des SAD en vigueur de dispositions spécifiques régissant ce secteur d'activité, les MRC ont eu recours aux RCI comme véhicule pour l'adoption de règles prescriptives minimales encadrant la réalisation des projets. Les RCI adoptés comportent notamment des règles pour l'établissement de zones séparatrices entre les éoliennes et diverses parties du territoire, des immeubles à protéger, des infrastructures de transport, des plans d'eau, etc.

---

<sup>19</sup> Cette section a été rédigée en s'appuyant sur deux documents : 1) « La prise de décision en urbanisme » : site web du MAMR (2006)  
« [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\\_outi\\_plan\\_plan.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_plan_plan.asp) » 2) Guide d'intégration des éoliennes au territoire (MAMR, 2007b).

<sup>20</sup> L.R.Q. c. A-19.1.

Toutefois, d'aucuns considèrent que l'adoption de RCI constitue une mesure provisoire visant d'abord à restreindre parfois de façon abusive le développement éolien. Elle constitue également une mesure incomplète parce qu'elle n'assure pas une protection adéquate du cadre de vie des résidents des secteurs d'implantation des parcs éoliens (Hélimax, 2007). De plus, les RCI entraînent de nombreux problèmes. Sur le plan administratif, les nombreuses normes qu'ils comportent ont pour effet de complexifier la planification des projets et de rendre difficile l'obtention des autorisations nécessaires à leur réalisation. Sur le plan politique, l'adoption des RCI suscitent des désaccords entre les municipalités locales et les autorités mercéennes, ainsi que le mécontentement des populations concernées compte tenu que la L.A.U. ne comporte aucun mécanisme formel de consultation du public (Chaumel, Feurtey *et al.*, 2007). Certaines MRC ont néanmoins créé des dispositifs *ad hoc* de participation.

### 1.2.6.2 Plan d'urbanisme

Le *plan d'urbanisme* (PU) établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité locale tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire. Le PU permet aux conseils municipaux notamment :

- de compléter, en la précisant, la planification du territoire contenue dans le SAD ;
- de faire valoir sa vision du développement souhaité auprès des investisseurs, des divers agents de développement, publics ou privés, et de sensibiliser la population aux enjeux de l'aménagement ;
- de faire connaître les intentions à la base du contrôle qu'il peut vouloir instaurer au sein des règlements d'urbanisme (ex : zonage, lotissement, implantation et intégration architecturale, réglementation des usages dérogatoires, des nuisances, projets particuliers) (MAMR, 2006).

### 1.2.6.3 Règlements d'urbanisme

#### Règlement de zonage

Le règlement de zonage (RZ) permet aux municipalités : « 1) de découper le territoire en autant de zones qu'il juge nécessaire, 2) d'effectuer des regroupements de constructions et d'usages selon différents critères environnementaux (nuisances, capacité portante), fonctionnels (localisation préférentielle), esthétiques (caractéristiques architecturales) et socio-économiques (incidences sur la population en place, rentabilité économique), 3) de prohiber ou d'autoriser les constructions et usages dans chacune des zones en fonction de l'utilisation du sol en vigueur ou de la vocation que l'on veut y attribuer. » (MAMR, 2006)

Une des caractéristiques du RZ est d'établir des normes d'application universelles. Il fixe des normes qui s'appliquent uniformément par zone, par secteur de zone ou à l'ensemble du territoire.

Dans son guide sur d'intégration des éoliennes, le MAMR (2007b) suggère qu'en plus de considérer les éoliennes comme des constructions, « ... il serait judicieux que le RZ les associe à un usage de production particulier d'énergie électrique. » (p. 28) Les normes de

zonage pourraient porter sur la distance à conserver entre plusieurs éoliennes ou entre les éoliennes et d'autres constructions ou usages ou encore sur la forme et la couleur des machines. Elles pourraient également apporter des précisions sur leur réparation (MAMR, 2007a).

### **Plan d'aménagement d'ensemble**

Comme l'explique le MAMR (2006), « dans certaines parties du territoire, il peut être difficile de déterminer à l'avance l'emplacement exact des utilisations possibles du sol et les dispositions réglementaires connexes. Si la municipalité entreprend elle-même une planification détaillée des secteurs non construits ou sujets à un nouveau lotissement, elle peut être obligée de prévoir, dans son plan et ses règlements, le type de développement souhaité par les propriétaires ainsi que les conditions du marché prévues dans un avenir plus ou moins proche. Si, au contraire, elle ne fait que réagir aux demandes de modification du plan et des règlements sans une réflexion préalable, le développement de son territoire risque de se faire à la pièce ».

La technique des *plans d'aménagement d'ensemble* (PAE) permet à une municipalité de répondre à cette problématique. En effet, dans des zones délimitées à l'avance, elle permet à la municipalité de définir de façon générale la nature et les caractéristiques souhaitées pour leur développement. La planification détaillée et la modification des règlements d'urbanisme ne viendront qu'au moment où les propriétaires du territoire concerné souhaiteront mettre en valeur leurs propriétés. Ces derniers devraient alors préparer et faire approuver un PAE pour le territoire concerné avant toute modification des règlements d'urbanisme.

Afin d'obtenir cette approbation, le PAE doit respecter certains objectifs que la municipalité a énoncés au préalable sous la forme de critères d'évaluation. Ces critères peuvent, entre autres, tenir compte des caractéristiques particulières du site, ainsi que des préoccupations relatives à la qualité des constructions et à l'aménagement des terrains.

Dans le domaine plus spécifique du développement éolien, les aspects considérés pour l'élaboration des critères sont notamment : la localisation des éoliennes, la modification du terrain, le drainage, l'accès, les perspectives visuelles, l'implantation, l'aménagement paysager, les espaces libres, etc. (MAMR, 2007a).

Le contenu du PAE est négocié entre le promoteur et le Conseil municipal, à qui revient la responsabilité de l'approuver et d'en déterminer les conditions de réalisation. Le Conseil peut également imposer comme condition d'approbation du PAE que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures nécessaires à la réalisation de son projet et fournisse des garanties financières à cet égard. En somme, sous réserve de critères énoncés au préalable, l'approbation du PAE relève donc du pouvoir discrétionnaire du Conseil municipal.

### **Plan d'implantation et d'intégration architecturale**

La technique des *Plans d'implantation et d'intégration architecturale* (PIIA) permet d'en arriver à des résultats similaires à ceux découlant de l'utilisation de la technique des PAE. Elle permet à une municipalité d'identifier certains territoires ou certaines catégories de projets devant faire l'objet d'une évaluation qualitative au moment d'une demande de permis ou de certificat. Cette obligation permet à la municipalité d'assurer la qualité de l'implantation et de l'intégration architecturale du projet tout en tenant compte des particularités de chaque situation.

La municipalité doit adopter le règlement sur le PIIA. Celui-ci entre en vigueur à la suite de son examen et de son approbation par la MRC. Le règlement doit également faire l'objet d'une consultation publique.

Une fois le règlement adopté, quatre grandes étapes donnent lieu à la préparation et à l'approbation des PIIA relatifs à une demande de permis de lotissement ou de construction ainsi qu'un certificat d'autorisation : 1) préparation des plans et des documents d'appui<sup>21</sup> par le demandeur de permis, 2) avis du comité consultatif d'urbanisme (CCU)<sup>22</sup>, 3) consultation publique sur le projet soumis (facultatif), 4) approbation par le Conseil municipal avec ou sans conditions.

Comme pour le cas du PAE, le Conseil peut imposer comme condition d'approbation du PIIA, que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures nécessaires à la réalisation de son projet et fournisse des garanties financières à cet égard. Il peut également exiger de ce dernier de prendre à sa charge les coûts relatifs aux mesures de mitigation. D'ailleurs, la Ville de Gaspé a utilisé ce véhicule pour établir des règles d'implantation de projets éoliens (Hélimax, 2007)<sup>23</sup>.

En somme, la L.A.U. et ses règlements d'application comportent plusieurs dispositifs permettant aux MRC et aux municipalités locales d'intervenir pour décider des orientations du développement de la filière éolienne et d'établir certaines règles encadrant la réalisation de projets spécifiques sur leur territoire. De plus, comme nous le verrons à la section 1.5, le gouvernement du Québec a adopté des politiques afin d'accompagner les municipalités dans leur travail.

### **1.2.7 Régime de contrôle en matière d'aménagement du territoire : *Loi de protection du territoire agricole et des activités agricoles***

L'implantation d'une éolienne en zone agricole au sens de la *Loi de protection du territoire agricole et des activités agricoles* est soumise à l'obligation de recevoir l'autorisation de la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* (CPTAQ). À cette fin, la CPTAQ applique les critères de l'article 62 de la loi dont :

- le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants,

---

<sup>21</sup> Des renseignements et des analyses pour évaluer les conséquences du projet peuvent être par exemple : l'effet des constructions sur l'ensoleillement et le vent, le niveau de bruit généré par le projet, les conséquences de l'aménagement du terrain sur le drainage.

<sup>22</sup> Le CCU est composé d'élus et de citoyens.

<sup>23</sup> La L.A.U. comporte cinq outils réglementaires à caractère discrétionnaire : 1) le règlement sur les dérogations mineures, 2) le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), 3) le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), 4) le règlement sur les usages conditionnels, 5) le règlement sur les projets particuliers immobiliers. Voir Hélimax (2007) pour une analyse comparative de ces outils réglementaires appliquée aux projets de développement éolien.

- les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants,
- la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture.

De plus, dans l'appréciation de la demande d'autorisation qui lui est soumise, la CPTAQ examine les termes de l'entente intervenue entre le promoteur et le propriétaire du terrain, notamment ceux qui traitent de la localisation des chemins d'accès et des constructions prévues, de l'impact de l'éolienne sur la réalisation des travaux agricoles, de la période au cours de laquelle seront réalisés la construction et l'enfouissement des fils.

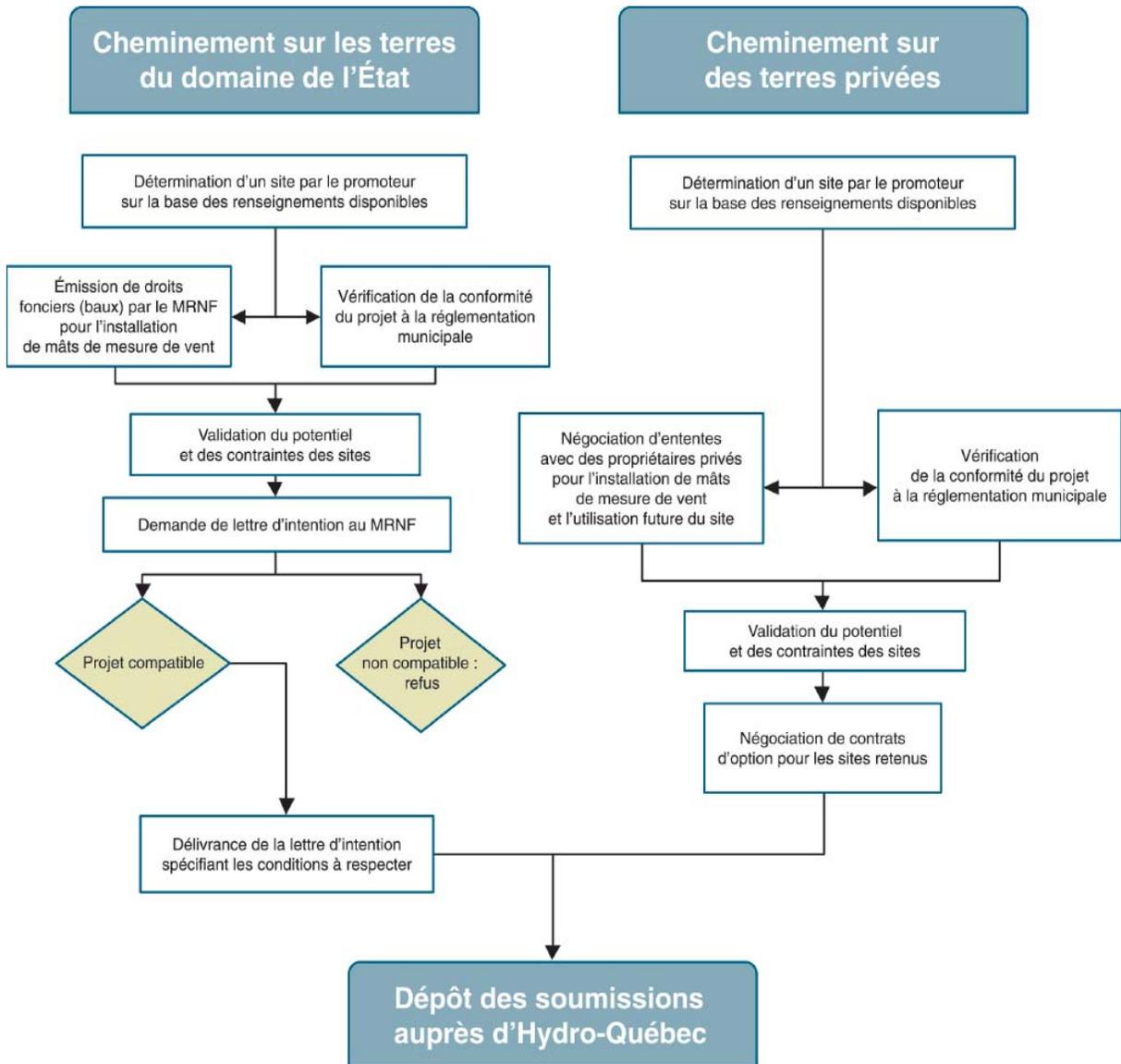
### **1.2.8 Cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées**

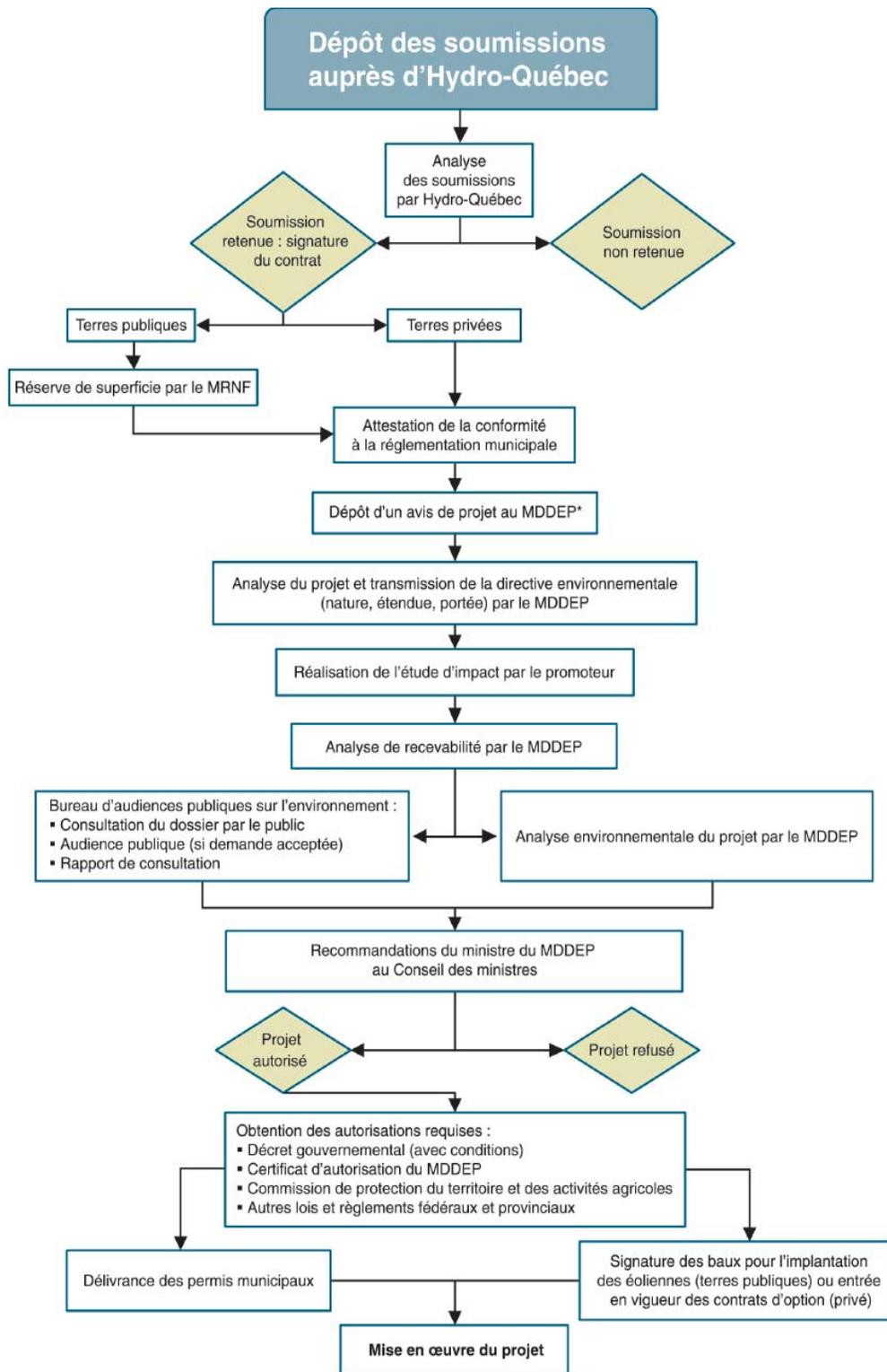
En 2007, le gouvernement du Québec a publié une série de documents sur l'implantation des projets éoliens. La FIGURE 1-2 reproduit le schéma du cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées dans le contexte des appels d'offres lancés par Hydro-Québec. La réalisation d'un projet éolien comporte, à différentes étapes, l'émission d'autorisations par les autorités publiques. Outre les particularités relatives au cheminement des projets réalisés sur les terres du domaine de l'État, et qui requièrent l'émission de droits fonciers (baux) par le ministère des Richesses naturelles et de la Faune (MRNF) et la délivrance d'une lettre d'intention spécifiant les conditions à respecter, nous distinguons deux grands régimes de contrôle : le régime de contrôle en environnement et le régime de contrôle en matière d'aménagement du territoire.

#### **Conclusion de la section 1.2**

Cette présentation du cheminement des projets complète la présentation du cadre institutionnel de l'implantation des projets éoliens. Plusieurs projets réalisés ou en voie de réalisation au Québec ont été assujettis aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dont celles portant sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets (PÉEIE) qui, rappelons-le, comportent la possibilité de tenir une enquête et une audience publiques. Dans le prochain chapitre, nous recensons les principales préoccupations évoquées par les participants à la PÉEIE concernant l'implantation de projets éoliens.

**Figure 1-2 : Cheminement d'un projet éolien sur les terres du domaine de l'État et sur les terres privées**





Gouvernement du Québec (2007)



## 1.3 Implantation de parcs éoliens au Québec : préoccupations exprimées aux audiences du BAPE

Dans le présent chapitre, nous recensons les préoccupations exprimées par les participants à l'occasion de l'enquête et à l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) tenue dans le cadre de l'évaluation et l'examen des impacts environnementaux de projets éoliens réalisés au Québec. Il s'agit des projets suivants :

- Projets de parcs éoliens à Baie-des-Sables et à L'Anse-à-Valleau  
- rapport d'enquête et d'audience publique, 16 septembre 2005 – rapport 217
- Projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de Rivière-du-Loup  
- rapport d'enquête et d'audience publique, 15 septembre 2006 – rapport 232
- Projet d'aménagement d'un parc éolien à Saint-Ulric, Saint-Léandre et Saint-Damase par Northland Power Inc - rapport d'enquête et d'audience publique, 24 août 2006 – rapport 2

Ces trois projets ont été retenus pour cette première analyse des préoccupations suscitées par les projets éoliens parce qu'ils ont tous été l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de l'application de la PÉEIE, incluant celle réalisée par le BAPE qui a analysé dans le détail les préoccupations exprimées par les nombreux participants aux consultations sur le projet. Pour les fins de la présente analyse, nous avons consulté les rapports du BAPE et, plus spécifiquement, la partie faisant la synthèse des préoccupations et des demandes exprimées par les participants à la deuxième partie de l'audience. Les préoccupations et les demandes exprimées permettent d'identifier les composantes du projet susceptibles de constituer des enjeux : processus décisionnel, risques, impacts, fondement politique de la décision.

La réalisation d'études de cas, prévue au devis de recherche, nous permettra de préciser dans quelle mesure ces préoccupations exprimées par les intervenants à l'enquête et l'audience publique du BAPE dans les cas étudiés constituaient des préoccupations véritables.

### 1.3.1 Impacts du projet

#### 1.3.1.1 Paysage

L'impact des projets éoliens sur le paysage constitue une préoccupation importante des projets analysés. La question du paysage est abordée à la fois dans sa dimension utilitaire et économique, c'est-à-dire comme produit d'appel de l'industrie touristique, mais également dans sa dimension symbolique, c'est-à-dire comme composante centrale de la qualité de vie. Certains participants associent le paysage au patrimoine naturel qu'il faut protéger au même titre que le patrimoine bâti.

La valorisation élevée des sites d'implantation dans les projets à l'étude a été à l'origine de protestations et de demandes pour en atténuer les impacts sur le paysage : déplacement des éoliennes, diminution de leur nombre, et la modification de leur disposition sur le territoire.

### 1.3.1.2 Qualité de vie

#### *Bruit*

L'impact du bruit généré par les éoliennes sur la qualité de vie des résidents demeurant à proximité est une autre préoccupation des projets analysés. Plusieurs questions ont été soulevées quant à l'impact des éoliennes en situation réelle par rapport aux projections réalisées au moyen de modèles. L'établissement d'une norme établissant une distance minimum des résidences est la mesure la plus souvent évoquée pour atténuer l'effet des éoliennes à cet égard.

#### *Santé des résidents*

Les impacts sur la santé des résidents à proximité des éoliennes en lien avec le bruit, l'exposition aux champs électriques et magnétiques, ainsi que l'effet stroboscopique découlant de la rotation de pales constituent une autre préoccupation soulevée par les participants. Aucun effet direct sur la santé n'a été recensé dans la littérature scientifique mais les nuisances engendrées par la présence des éoliennes pourraient, à terme, avoir un impact sur la qualité de vie et la santé des résidents.

L'établissement d'une norme établissant une distance minimum des résidences est la mesure la plus souvent évoquée. Le suivi des plaintes en lien avec le dépassement des normes en matière de bruit – niveau sonore – a été évoqué.

### 1.3.1.3 Environnement

#### *Impact sur l'avifaune et les chauves-souris*

L'impact sur la faune, et plus particulièrement l'impact sur l'avifaune a été évoqué. L'augmentation de la mortalité des oiseaux découlant des collisions avec les installations de parcs éoliens et la détérioration des habitats à cause, notamment, du déboisement ont été mentionnées.

Les études réalisées à ce jour ne révèlent pas une augmentation significative de la mortalité des oiseaux. Toutefois, il est difficile d'évaluer le risque de mortalité à partir de ces études, chaque cas étant un cas d'espèce. Les caractéristiques des sites d'implantation sur le plan de la fréquentation sont très variables et une évaluation de l'impact d'un projet spécifique nécessite la réalisation d'inventaires *in situ*. Les sites situés dans les corridors migratoires ou fréquentés par des espèces menacées, vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées constituent à cet égard des zones sensibles. La même remarque s'applique aux populations de chauves-souris.

#### *Perturbation des habitats et biodiversité*

L'implantation de parcs éoliens implique une modification de l'environnement physique notamment les écosystèmes forestiers. La destruction de parcelles de forêts peut entraîner la perturbation de l'habitat de plusieurs espèces animales et, le cas échéant, avoir un effet sur la biodiversité dans les territoires affectés. Certains participants suggèrent de caractériser les

territoires potentiellement affectés, d'identifier les zones sensibles et d'aménager des aires protégées.

#### **1.3.1.4 Impacts cumulatifs**

Certains intervenants sont préoccupés par les impacts cumulatifs. Ils portent sur la faune avienne, le tourisme, les paysages, et concernent aussi la densité d'éoliennes sur le territoire.

Dans la région de Matane, avec les quatre projets éoliens autorisés, il devrait y avoir plus de 283 éoliennes réparties sur une portion de territoire de 20 km<sup>2</sup>. D'ici 2012, après l'implantation du premier 1000 MW, il y a aura plus de 1000 éoliennes dans l'ensemble de la Gaspésie. Environ 60% de ces éoliennes gaspésiennes seraient situées à une distance inférieure à 5 km du fleuve. Cela laisse perplexe quant aux effets cumulatifs de toutes ces structures en hauteur à l'intérieur du principal corridor de migration circonscrit par les experts. Concernant le tourisme, les préoccupations à propos de l'impact des éoliennes ne sont pas récentes. Cependant, il n'y a pas de véritable consensus sur cette question. Des études complémentaires sont en cours à l'UQAR.

#### **1.3.1.5 Utilisation du territoire**

L'impact sur l'utilisation actuelle et future du territoire constitue une autre préoccupation importante de l'implantation des projets éoliens à l'étude. Certains craignent que la présence des éoliennes et les infrastructures connexes, incluant les lignes de transport d'énergie et les chemins d'accès, aient un impact sur les activités existantes : l'agriculture et les activités en forêt comme la récolte du bois, la chasse et la pêche, le tourisme.

En ce qui concerne l'agriculture, certains intervenants craignent que l'implantation des parcs ait pour effet de morceler le territoire, et partant en rendre l'accès difficile. D'autres s'inquiètent de l'effet de l'aménagement de chemins d'accès et de ses effets sur la fréquentation du territoire. À l'étape de la construction, d'autres appréhendent que le va-et-vient des véhicules lourds détériore les infrastructures existantes : routes, drains agricoles, etc.

Diverses mesures d'atténuation ont été évoquées pour atténuer l'impact des projets sur les activités existantes parmi lesquelles : le déplacement des éoliennes, la consultation des utilisateurs pour choisir les emplacements susceptibles d'atténuer les impacts en lien avec la construction et l'exploitation des parcs éoliens.

#### **1.3.1.6 Développement économique régional**

##### *Diversification de l'activité économique*

La réalisation de projets éoliens constitue une opportunité de développement d'une expertise dans ce domaine dans la perspective de diversification économique pour la région.

##### *Développement de la main-d'œuvre*

La réalisation des projets éoliens constitue pour plusieurs l'occasion de former une main-d'œuvre qualifiée dans certaines spécialités, mais pas pour tous. Certains sont sceptiques quant à la permanence des emplois créés et considèrent que les entreprises qui se développent au Québec produisent des composantes à faible contenu technologique employant une main-d'œuvre peu qualifiée.

#### *Maximisation des retombées économiques à l'échelle locale et régionale*

Certains intervenants veulent que des mesures soient prises pour que les promoteurs s'approvisionnent dans la région et que des contrats de sous-traitances soient octroyés à des entreprises régionales. D'autres recommandent la mise sur pied d'un comité multipartite constitué du promoteur et de représentants du milieu économique afin de maximiser les retombées économiques.

### **1.3.1.7 Retombées pour les communautés d'accueil et les individus**

#### *Amélioration de la situation financière des municipalités*

Plusieurs intervenants déplorent la faiblesse des montants versés sur une base volontaire par les promoteurs aux municipalités à titre de redevance compensatoire. Certains demandent une augmentation de ces redevances et que le montant accordé soit précisé par les autorités publiques provinciales et/ou Hydro-Québec, ce qui n'a pas été le cas à ce jour, chaque municipalité négociant le montant des redevances accordées avec le promoteur. D'autres suggèrent que ce montant soit déterminé en fonction du rendement de l'éolienne. Une municipalité demande qu'une modification à la loi soit apportée afin de permettre de taxer les éoliennes, ce qui n'est pas possible actuellement.

#### *Redevances versées aux propriétaires des terrains sur lesquels les éoliennes seront construites*

Pour certains, la construction d'éolienne constitue une manière de mettre en valeur des terres impropres à d'autres types de développement et d'en tirer un revenu. Toutefois, d'autres considèrent que le montant des compensations versées aux propriétaires des terrains sur lesquels les éoliennes seront construites est parmi les plus bas au monde et demandent que celles-ci soient augmentées.<sup>24</sup>

Par ailleurs, on demande que des compensations soient versées également aux personnes résidant à proximité des terrains sur lesquels des équipements éoliens sont installés, et qui sont affectés par leur présence mais qui ne touchent aucune compensation. Enfin, on demande que le temps consacré à la surveillance des travaux par les agriculteurs dont les terres servent à l'installation d'éoliennes soit rémunéré.

### **1.3.1.8 Impacts sociaux**

#### *Divisions au sein de la communauté*

---

<sup>24</sup> Le gouvernement propose qu'un montant minimum de 2500 \$ par MW soit versé aux propriétaires.

L'implantation des projets éoliens suscite la controverse au sein des communautés. La répartition des avantages et des inconvénients entre ses membres constitue une source de conflit. Aussi, des intervenants ont décrit la difficulté de la cohabitation entre les résidants qui retirent des bénéfices du fait de l'installation d'éolienne sur leur propriété et leurs voisins qui, d'accords ou pas, en subissent les inconvénients sans recevoir aucune compensation.

### **1.3.1.9 Impacts sur les infrastructures municipales**

#### *Réseau routier local*

Certains intervenants s'interrogent sur l'impact de la circulation des véhicules lourds utilisés pour acheminer les matériaux et équipements nécessaires à l'assemblage des éoliennes et, le cas échéant, demandent qui devra en assumer le coût. On demande que le promoteur assume ces coûts.

#### *Plan des mesures d'urgence*

Compte tenu d'incidents s'étant déroulés en lien avec l'exploitation de parc éolien, un intervenant demande au promoteur de mettre sur pied un plan des mesures d'urgence en collaboration avec le service des incendies de la municipalité. Toutefois, on note que les petites municipalités ne possèdent pas le matériel nécessaire pour intervenir en cas d'incendie sur des structures si élevées. Un intervenant considère que plusieurs inconnus demeurent à cet égard.

### **1.3.1.10 Démantèlement et coût du démantèlement**

Des intervenants s'inquiètent de la disposition adéquate des matériaux et de la remise en état du site lors du démantèlement des éoliennes. Certains s'interrogent sur la responsabilité financière du démantèlement des parcs éoliens une fois atteinte leur vie utile. Un intervenant suggère de créer un fonds en fiducie, sous la responsabilité d'un tiers dès le début du projet.

## **1.3.2 Fondement politique de la décision**

Plusieurs intervenants déplorent l'absence d'encadrement du développement de la filière éolienne au Québec qu'ils qualifient d'anarchique. On réclame notamment l'établissement de critères d'aménagement et d'indicateurs tenant compte des impacts sociaux, environnementaux et économiques. Certains réclament un moratoire sur le développement de projets éoliens afin d'évaluer leurs effets cumulatifs. D'autres demandent la tenue d'une consultation publique à l'échelle du Québec et des régions concernant l'implantation de la filière éolienne.

La réalisation de projets à proximité de zones habitées est remise en question. Le partenariat public – privé pour la réalisation des projets ne fait pas l'unanimité, certains considérant tel partenariat judicieux, et d'autres exprimant des préférences pour que la filière soit développée par Hydro-Québec.

### **1.3.3 Processus décisionnel**

#### **1.3.3.1 Information et consultation du public**

Plusieurs intervenants considèrent avoir été informés trop tard de l'implantation de projets éoliens dans leur communauté, c'est-à-dire après que des ententes aient été signées avec des propriétaires pour leur installation. De plus, certains considèrent que l'enquête et l'audience publique du BAPE interviennent trop tard dans le processus, soit après l'étape de la planification où les décisions les plus importantes ont déjà été prises.

Pour d'autres, l'information disponible sur les projets et leurs impacts n'était pas suffisante. Il était difficile de situer les éoliennes dans l'environnement et les changements apportés concernant leur localisation mettaient les participants dans une situation impossible.

#### **1.3.4 Participation au suivi de l'exploitation**

Des intervenants considèrent essentiel d'avoir accès aux résultats du suivi à l'étape de la construction et de l'exploitation. Un intervenant suggère la mise sur pied d'un comité de suivi où les résultats du suivi seraient acheminés. Un autre souhaite la mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes.

#### **Conclusion de la section 1.3**

Cette recension des préoccupations portant sur le processus décisionnel complète notre bref survol des préoccupations évoquées par les participants à l'occasion de l'enquête et à l'audience publique du BAPE tenue dans le cadre de l'évaluation et l'examen des impacts environnementaux de projets éoliens réalisés au Québec.

Dans le prochain chapitre, nous présentons les résultats de notre recension de la littérature scientifique sur le concept d'acceptabilité sociale. Plusieurs des thèmes abordés dans notre analyse des préoccupations sont discutés par les auteurs consultés.

## 2 Cadre conceptuel

### 2.1 Dimensions de l'acceptabilité sociale : revue des écrits

Plus de vingt-cinq articles ont été recensés à ce jour sur la question de l'acceptabilité sociale. La majorité des articles ont été trouvés dans le périodique *Energy Policy* (16) mais également dans *Renewable Energy* (3), *Wind Energy* (1), *Forest Ecology and Management* (1), *Renewable & Sustainable Energy Reviews* (1), *Journal of Environmental Psychology* (1), *Journal of Environmental Management* (1), *Environmental Impact Assessment Review* (1).

La plupart des articles recensés sur la notion d'acceptabilité sociale ont été écrits au cours des six ou sept dernières années. Il s'agit donc d'une notion dont l'usage est récent. Toutefois, il est intéressant de constater qu'aucun des auteurs ne donne de définition de l'acceptabilité sociale à proprement parler. Plutôt, ils identifient des « facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale ». Ces facteurs constitutifs sont reliés à l'implantation de la filière éolienne, aux caractéristiques des projets spécifiques, aux caractéristiques du processus décisionnel ou aux caractéristiques du milieu social (voir TABLEAU 2.1). Afin de reproduire de la façon la plus fidèle possible l'approche adoptée par les auteurs pour traiter de la question de l'acceptabilité sociale, nous avons identifié huit « facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale » en reprenant ces quatre catégories.

**Tableau 2-1 : Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale**

DIMENSIONS	FACTEURS CONSTITUTIFS
Filière	Attitude initiale
	Cadre institutionnel
Projet	Impacts
	Retombées
	Origine et contrôle local
Processus décisionnel	Légitimité du processus
	Équité de la décision
Caractéristique du milieu social	Construction d'un capital institutionnel

#### 2.1.1 Filière éolienne

Une partie du questionnaire sur l'acceptabilité sociale porte sur le décalage observé entre, d'une part, l'appui exprimé dans le public au développement des énergies renouvelables en général et la filière éolienne en particulier et, d'autre part, l'opposition des populations locales à l'implantation de projets spécifiques. Dans un premier temps, nous rapportons les analyses faites par les auteurs à ce sujet.

Par ailleurs, l'incidence du cadre institutionnel de l'implantation de la filière éolienne constitue un autre thème abordé par les auteurs. Le cas français est analysé de façon plus

pointue à la suite d'une mission scientifique qui a eu lieu en mars 2007 et à l'occasion de laquelle certains des membres de l'Unité de recherche ont assisté à une présentation de Monsieur Philippe Barritault de la délégation régionale de l'Agence de l'environnement et de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME).

### **2.1.1.1 Énergies renouvelables : attitude initiale dans l'opinion publique**

Plusieurs études sur la notion d'acceptabilité sociale font état de l'attitude positive du public concernant l'énergie éolienne (McLaren – Loring 2006). L'éolien est considéré comme une source d'énergie propre et renouvelable, par rapport à d'autres sources d'énergie. En comparaison, le nucléaire est perçu comme dangereux à cause du risque radiologique et le charbon est vu comme une source d'énergie polluante en raison de l'émission de gaz à effet de serre. Mais est-ce que l'attitude positive dont bénéficie l'énergie éolienne a une influence sur l'acceptabilité sociale de projets spécifiques?

Selon Krohn (1999), il y aurait un lien entre la perception (positive) des énergies renouvelables et la perception des nuisances engendrées par l'implantation de projets spécifiques. Aussi selon l'auteur, les personnes qui ont une perception positive à l'égard des énergies renouvelables ont tendance à considérer les éoliennes pas très bruyantes et leur impact sur le paysage négligeable. Cependant, il faut être prudent dans l'établissement de lien de causalité entre la perception de la filière et l'acceptabilité sociale de projets spécifiques.

Tout en reconnaissant ce lien, Wolsink (2000, 2005) souligne que les considérations qui n'ont pas un lien direct avec une problématique locale deviennent moins importantes au niveau de la réalisation de projets spécifiques. Dans un cas étudié par Firestone (2007), seulement 4 % des participants à l'enquête ont évoqué les changements climatiques parmi les considérations prises en compte dans leur décision d'appuyer ou de contester la réalisation d'un projet de parc éolien en mer.

En fait, malgré la perception initiale positive dont bénéficie l'énergie éolienne, la littérature scientifique recense de nombreux cas où l'implantation de projets spécifiques a suscité la controverse. Le phénomène de « Pas dans ma cour » a été évoqué pour expliquer cette situation.

En vertu de l'explication « Pas dans ma cour », les personnes en faveur de la filière éolienne s'opposent à des projets spécifiques dans leur environnement immédiat à cause de considérations liées à la sauvegarde d'intérêts personnels suivant une évaluation des pertes et des bénéfices. Cependant, l'utilisation du phénomène « Pas dans ma cour » comme explication générale à l'opposition des populations est contestée par les auteurs (Van der Horst, 2007; Devine-Wright, 2005; Ek, 2005; Wolsink, 2000), et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, les postulats sur lesquels s'appuie l'explication « Pas dans ma cour » selon lesquels l'opposition aux projets serait attribuable à la proximité physique des installations et à l'apparence physique des éoliennes sont remis en question. Selon Devine-Wright (2005), les études réalisées à ce jour ne permettent pas de confirmer cette hypothèse. Les recherches récentes tendent à démontrer que les processus sociaux et les réseaux sociaux (opinions des amis et membres de la famille) à l'échelle locale sont importants pour construire la perception. L'auteur suggère d'aller au-delà des composantes physiques

(distance, couleur, grosseur). Du reste, la perception négative des projets à l'étape de la planification s'estompe une fois les projets réalisés.

Également, Van Der Horst (2007) nous met en garde contre les justifications *a posteriori* des points de vue reposant sur des considérations non explicitées à l'occasion des enquêtes sur les motivations réalisées dans le cadre d'études de cas. Il est possible que certains appuient les énergies renouvelables sans par ailleurs avoir des convictions profondes à cet égard. Selon l'auteur, cette situation peut rendre l'appréciation de la présence du phénomène « Pas dans ma cour » difficile à établir.

Mais l'élément central de la remise en question de l'explication « Pas dans ma cour » est que l'opposition à des projets spécifiques ne découle pas uniquement du conflit entre les intérêts individuels (des personnes potentiellement affectées par la réalisation d'un projet) et les intérêts collectifs de la société (à la recherche d'énergie propre) comme le postule le phénomène « Pas dans ma cour ». En effet, les auteurs font une distinction très nette entre les oppositions attribuables à la défense d'intérêts personnels et celles attribuables à d'autres causes comme la technologie en tant que telle, le processus de planification, les caractéristiques du projet.

Wolsink (2000) distingue quatre catégories d'opposition selon les causes l'expliquant. Outre l'explication « Pas dans ma cour », Wolsink en énumère trois : 1) une perception initiale négative qui se répercute au niveau de la réalisation de projets particuliers, 2) une perception initiale positive de la filière suivie d'une perception négative du projet en raison du changement de la perception du risque à la suite d'un débat public, 3) une perception initiale positive de la filière suivie d'une perception négative du projet découlant de ses impacts appréhendés. La synthèse des relations entre la perception initiale de l'énergie éolienne et celle relative à la réalisation de projets spécifiques est présentée au TABLEAU 2-2.

En ce qui concerne plus spécifiquement les oppositions de type B, Weller (1998) note que des personnes ou des groupes s'opposent pour des raisons de principe, et partant, ne peuvent pas être partie à une démarche de recherche de compromis étant imperméables à toute discussion visant à rendre le projet acceptable. Ek (2005) aborde cette question en faisant la distinction entre les préférences individuelles basées sur l'idée de maximisation de l'utilité par les individus et les préférences publiques basées sur la recherche du bien commun impliquant des choix moraux.

**Tableau 2-2 : Catégorisation des oppositions**

OPPOSITION CATÉGORIES	PERCEPTION	
	ÉNERGIE ÉOLIENNE	PROJET SPÉCIFIQUE
Type A	Positive	Négative (pas dans ma cour)
Type B	Négative	Négative (opposition de principe qui se répercute sur projets spécifiques)
Type C	Positive	Négative (changement de la perception du risque à la suite d'un débat public)
Type D	Positive	Négative (impacts appréhendés d'un projet spécifique)

Wolsink, 2000

Dans une enquête portant sur les motivations des consommateurs concernant l'achat d'énergie verte<sup>25</sup>, Ek (2005) souligne que la théorie économique classique basée sur la notion de maximisation de l'utilité à l'échelle individuelle n'est pas la seule explication de la décision des consommateurs d'opter pour ce type d'énergie. Ek (2005) rappelle à cet égard que les décisions portant sur les enjeux environnementaux comportent également des dimensions morales. Aussi, comme elle le souligne, un individu pourrait refuser de faire des compromis entre la réalisation de l'objectif de préservation de l'environnement et de la poursuite de l'objectif de développement économique à cause de choix moraux. Selon l'auteure, compte tenu que les décisions portant sur les enjeux environnementaux résultent de choix moraux et non pas du calcul d'utilité par chaque individu, il faut parler de co-construction de l'objet (problème – solution) par les acteurs suivant un processus délibératif.

Comme nous le verrons à la section 4.2 du présent rapport, les gouvernements s'en remettent fréquemment à des principes utilitaristes pour régler les problèmes sociaux. La maximisation des avantages pour les individus et la collectivité par le versement de compensations monétaires aux propriétaires et de redevances aux municipalités, ainsi que l'adoption de mesures pour favoriser les retombées économiques à l'échelle locale sont, dans ce contexte, des facteurs contributifs de l'acceptabilité sociale. Toutefois, cette approche n'est pas la seule.

### 2.1.1.2 Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de l'implantation de la filière est un autre facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets éoliens (Devine-Wright, 2005; Wolsink, 2000; Jobert, 2006; Nadaï, 2006) dans la mesure où il a une incidence sur le type de projets proposés. L'envergure des projets, favorisés par des stratégies d'implantation axées sur le plus bas coût, a eu pour effet de susciter les appréhensions des populations quant à l'ampleur de leurs conséquences sur les milieux physique et humain. De plus, selon les auteurs, la perception des populations de l'absence d'encadrement institutionnel, a eu pour effet de créer beaucoup d'incertitude parmi les populations, et partant de susciter des phénomènes d'opposition (provisoire) voire même de rejet (permanent) des projets.

D'abord, en ce qui concerne les stratégies d'implantation de la filière, dès le début des années 1990, plusieurs pays se sont fixés pour objectif d'augmenter la part des énergies renouvelables dans leur portefeuille énergétique. Pour ce faire, les autorités publiques ont procédé à des appels d'offres pour la réalisation de parcs éoliens. L'objectif visé par cette politique consistait à obtenir les tarifs les plus bas possibles afin de rendre l'énergie éolienne compétitive par rapport à d'autres sources d'énergie.

En France, la poursuite de l'objectif des tarifs les plus bas a favorisé l'émergence de projets de grande envergure (économies d'échelle), dans les secteurs les plus ventés (rendement optimum), ce qui a conduit à une concentration de la production éolienne dans certaines régions et à proximité de milieux habités suscitant ainsi l'opposition des populations concernées (Barritault, 2007). Également, certains promoteurs offrant des prix d'achat de l'électricité trop

---

<sup>25</sup> En Suède, les consommateurs d'électricité ont la possibilité d'acheter de l'énergie « verte ». Certains fournisseurs offrent même d'acheter de l'énergie produite exclusivement à partir du vent. De 1999 à 2001, la proportion de l'énergie produite à partir du vent a doublé passant de 4,6 % à 9 %, et peut s'expliquer par le choix des fournisseurs publics d'offrir de l'énergie verte et l'ouverture des consommateurs de payer un peu plus pour ce type d'énergie.

bas pour assurer la viabilité économique des projets, la question de la gestion à long terme des parcs éoliens s'est posée, notamment en ce qui concerne le versement des garanties financières nécessaires au démantèlement des installations une fois leur durée de vie utile atteinte (Barritault, 2007).

Par ailleurs, l'absence relative de cadre institutionnel en France comme en Allemagne, notamment en ce qui concerne les critères de localisation des projets éoliens, a suscité de l'incertitude dans les populations qui ne savaient pas où, quand et combien de parcs éoliens pourraient être implantés dans leur région (Jobert, 2006). Selon l'auteur, cette situation a renforcé l'impression que la filière éolienne se développait de façon anarchique et a constitué un facteur contribuant à l'émergence de mouvements d'opposition comme « Vent de colère »<sup>26</sup>. Face à cette situation, les autorités publiques françaises ont adopté une nouvelle politique d'implantation de la filière sur laquelle il importe de s'attarder.

La première mesure adoptée consiste à avoir mis sur pied un système d'achat d'électricité à tarif fixe<sup>27</sup> selon lequel les opérateurs des réseaux publics ou privés d'électricité garantissent aux producteurs un prix d'achat minimum pour une durée de 15 ans. De plus, le tarif d'achat est modulé en fonction de la qualité de vent des sites. La Loi sur l'électricité de 2000 prévoit un tarif fixe pour les 10 premières années (8,2 centimes d'euro / Kw) et un tarif modulé en fonction des qualités de vent du site pour les 5 dernières années. Cette mesure visait à éviter le phénomène de concentration de projets dans les zones les plus ventées et à favoriser une meilleure répartition du développement de la filière sur le territoire (Barritault, 2007). Également, le système d'achat à tarif fixe permettait l'émergence de projets de plus petite envergure. Dans la mesure où le raccordement au réseau est proche, les projets de 6 Mw et même de 4 Mw peuvent être rentables (Barritault, 2007)<sup>28</sup>.

Parmi les autres avantages du système d'achat à tarif fixe, Szarka (2005) mentionne : 1) participation d'une gamme variée d'acteurs (participation de petits investisseurs actionnaires dans des projets privés ou coopératifs, etc.)<sup>29</sup>, 2) amélioration de la compétition entre les producteurs d'équipement, 3) émergence d'une large gamme de produits aux étapes de la pré-commercialisation et de la commercialisation à grande échelle, 4) mise sur le marché de produits adaptés aux caractéristiques des sites d'implantation incluant le régime des vents. Par contre, au chapitre des désavantages, ce dernier mentionne le risque de fixer le prix à un niveau trop élevé et le risque de perdre le contrôle sur le développement du marché.

En France, le système d'achat par appel d'offres a été conservé pour certaines catégories de projets : les projets « offshore », les projets terrestres de plus de 50 Mw, les projets de cogénération de masse (une tranche de 200 Mw pour les installations de 9 Mw électrique et plus, et une tranche de 80 Mw pour les projets de 5 à 9 Mw électrique).

---

<sup>26</sup> Site web: <http://www.ventdecolere.org/>

<sup>27</sup> Feed-in tariffs (REFIT)

<sup>28</sup> En France, le coût de raccordement au réseau est à la charge du producteur.

<sup>29</sup> En 2001, le Danemark comptait 150 000 ménages investisseurs dans des projets éoliens. En Allemagne, 90 % des machines sont propriétés privées et 200 000 personnes possèdent des parts dans des coopératives éoliennes. En 2004, Sawin estimait que 85 % de la production éolienne au Danemark découlait d'initiatives locales et rapportait 340 000 investisseurs dans la production éolienne en Allemagne (Szarka, 2006, p. 3046)

La deuxième mesure adoptée dans la Loi sur l'électricité de 2005 prévoit la création de zones de développement éolien (ZDE). Selon le dispositif de la loi, les collectivités locales (communes et établissements publics inter-communes) peuvent proposer une ZDE. Par la suite, la proposition est soumise au préfet du département à qui revient la décision de créer une ZDE après consultation des communes périphériques et réception de l'avis des directions régionales du ministère de l'Industrie et de la Recherche, ainsi que du ministère de l'Environnement. Trois critères sont utilisés par les organismes de l'État pour évaluer la demande : le potentiel éolien, la proximité du réseau électrique et la protection du paysage. Il faut préciser que la ZDE n'est pas un document d'urbanisme et, à ce titre, n'est pas assujettie à l'obligation de faire une étude d'impact. La ZDE établit la puissance minimale et maximale souhaitée dans la zone désignée.

Sur le plan des effets, la ZDE n'a pas de valeur contraignante mais, compte tenu que les départements ont autorité pour délivrer les permis de construire, ces zones demeurent un incitatif important pour établir les projets dans les secteurs désignés. De plus, les projets réalisés en dehors de ces zones ne bénéficient pas de l'obligation d'Énergie de France (EDF) d'acheter l'électricité produite (applicable à partir de juillet de 2007, mais depuis 2005, il y a eu une période transitoire) (Barritault, 2007).

Selon Jobert (2006), l'adoption de règles d'implantation pour les parcs éoliens dont l'établissement de zones d'implantation dédiées en France a eu pour effet de réduire l'incertitude, et cela tant du côté des populations que de celui des promoteurs. Elles favorisent des relations plus sereines entre les promoteurs et les populations et l'émergence d'un nouveau modèle de développement dans lequel les acteurs locaux pouvaient participer à la planification du projet en proposant des sites.

Toutefois, l'adoption de ces règles n'a pas eu les effets escomptés sur le plan de l'acceptabilité sociale des projets puisque plusieurs projets ont été rejetés pour des raisons diverses et cela, nonobstant l'envergure réduite des projets (Barritault, 2007).

## **2.1.2 Projets : conséquences appréhendées**

La question de l'acceptabilité sociale est analysée au regard du lien entre les caractéristiques des projets spécifiques et leur impact sur le milieu physique et le milieu humain. Deux types d'impact sont analysés : l'impact sur le paysage et l'impact social découlant des retombées économiques. Par ailleurs, l'origine et le contrôle du projet peuvent avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale.

### **2.1.2.1 Impacts du projet sur le paysage**

Comme nous l'avons évoqué précédemment (sous-section 3.1.1), l'opposition à un projet éolien peut avoir plusieurs causes. Wolsink (2000) en a identifié quatre (TABLEAU 3-2, p. 30). L'opposition de type D se caractérise par une perception initiale positive de la filière et une perception négative du projet découlant du choix du site d'implantation et des impacts appréhendés des éoliennes sur le paysage.

Le choix d'un site<sup>30</sup> peut être l'objet de contestation, particulièrement lorsque le paysage potentiellement affecté par la réalisation du projet bénéficie d'un niveau élevé de valorisation de la part des populations locales. L'envergure des projets, c'est-à-dire le nombre de machines, leur puissance et leur concentration sur le territoire constitue un autre facteur contribuant à la perception négative des projets. Les projets de grande envergure sont susceptibles d'engendrer des modifications importantes des composantes des milieux physique et humain, et partant d'augmenter les appréhensions des populations affectées (Devine-Wright 2005). Aussi, un projet de grande envergure comportant la construction d'une centaine d'éoliennes, sur un territoire de 25 km carrés, situé dans ou à proximité d'une zone sensible sur le plan écologique et/ou bénéficiant d'un niveau élevé de valorisation de la part des populations locales, est plus susceptible de soulever la controverse qu'un projet de petite envergure comptant six éoliennes construites sur un ancien site industriel.

Les impacts appréhendés des projets éoliens en raison de leur localisation et de leur envergure est un facteur important de la construction de la perception, et partant de l'acceptabilité sociale, mais ce n'est pas le seul. La participation des acteurs locaux aux bénéfices (Gross, 2007; Jobert, 2006) et le contrôle local du projet constituent d'autres facteurs à prendre en compte à cet égard.

### 2.1.2.2 Retombées économiques du projet

Les bénéfices des projets se situent sur les plans collectif et individuel. Sur le plan collectif, ils consistent dans les retombées économiques découlant de l'achat de biens et de services et de la création d'emploi à l'échelle locale. Ils consistent également dans les redevances versées aux communautés locales pour la réalisation de projets sociaux. Sur le plan individuel, des redevances sont versées aux propriétaires pour l'usage de leur propriété mais également aux personnes affectées par la présence des éoliennes dans leur voisinage.<sup>31</sup> Les mesures prises pour maximiser les retombées du projet à l'échelle locale sont des attributs des projets qui favorisent leur acceptation à l'échelle locale.

### 2.1.2.3 Origine et contrôle local du projet

Enfin, le contrôle local des projets sur le plan financier<sup>32</sup> constitue un autre facteur de l'acceptabilité sociale (Maruyama, 2007; Jobert, 2006; Devine Wright, 2005). Selon les études réalisées à ce jour, l'implication économique des communautés locales dans les projets éoliens est un des facteurs ayant un impact positif sur la perception (Devine Wright, 2005).

Selon Maruyama (2007) qui a étudié le cas des « community wind power » au Japon, l'acceptabilité sociale d'une technologie comme l'éolien repose en partie sur la capacité du

---

<sup>30</sup> Le choix d'un site peut minimiser l'impact visuel et, à cet égard, constitue un facteur essentiel de succès des projets (Jobert, 2006).

<sup>31</sup> Jobert (2006) considère comme facteur de succès la répartition équitable des avantages entre les propriétaires qui reçoivent les redevances et les personnes affectées à qui aucune compensation n'est versée.

<sup>32</sup> Ce contrôle peut s'exercer sous la forme d'un système d'actionnariat ou d'un système coopératif.

système en place à produire un large éventail d'avantages<sup>33</sup>. Les motifs évoqués par les personnes interrogées dans l'enquête pour justifier leur implication dans les projets éoliens communautaires englobent une combinaison de facteurs : environnementaux, économiques et sociaux. La dimension financière n'est pas la seule prise en compte. Selon l'auteur, cette combinaison de dimensions, présentes dans les motifs évoqués par les participants aux projets éoliens, produit l'effet « d'un mouvement social ».

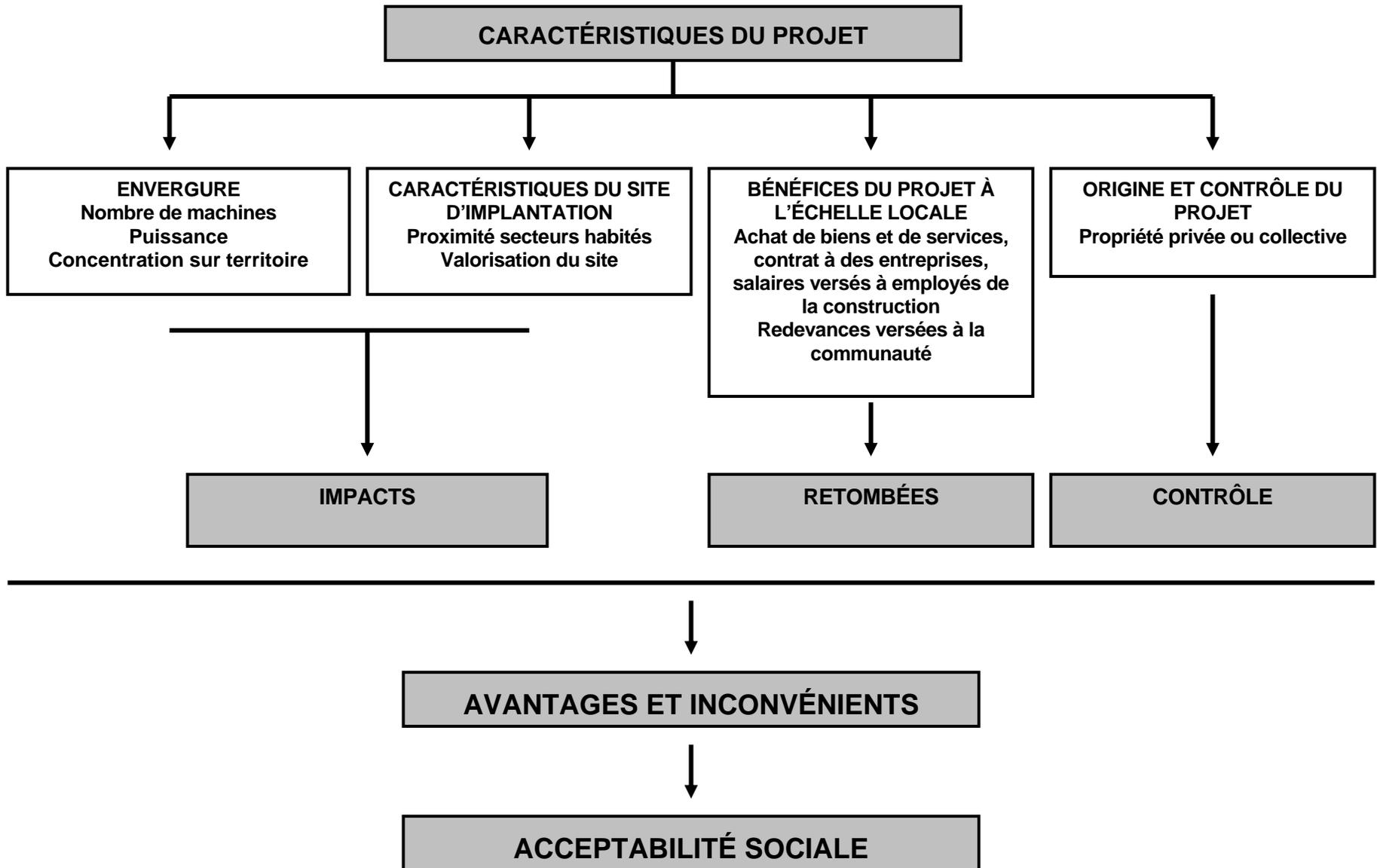
Par ailleurs, Sauter (2007), qui a étudié la microproduction considère que l'émergence de nouvelles technologies de production d'énergie renouvelable à l'échelle domestique (petites éoliennes, panneaux solaires adaptés aux maisons individuelles, etc.) nécessite une nouvelle approche de l'acceptabilité sociale. Dans le contexte de la réalisation des projets d'infrastructures énergétiques classiques, l'acceptabilité sociale s'exprime à travers ce que les auteurs appellent le « consentement passif du public », alors que dans le cas de la microproduction, il faut plutôt parler de « consentement actif ». L'acceptabilité peut alors s'exprimer de différentes manières : les attitudes, le comportement et les investissements. L'auteur avance que les modèles d'implantation de ces technologies, qui impliquent une participation plus ou moins grande des entreprises et des consommateurs, vont avoir une incidence sur le niveau d'acceptabilité sociale de la microproduction.

En somme, les impacts, les retombées et le contrôle local du projet constituent autant de facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale. La FIGURE 2-1 présente de façon synthétique les facteurs constitutifs de l'acceptabilité au niveau des projets.

---

<sup>33</sup> Le coût de l'implantation des parcs éoliens est assumé par des investissements de citoyens à l'échelle locale et par un fonds collectif, le *Japan Fund*, auquel participent les citoyens à l'échelle du pays.

Figure 2-1 : Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale au niveau d'un projet spécifique

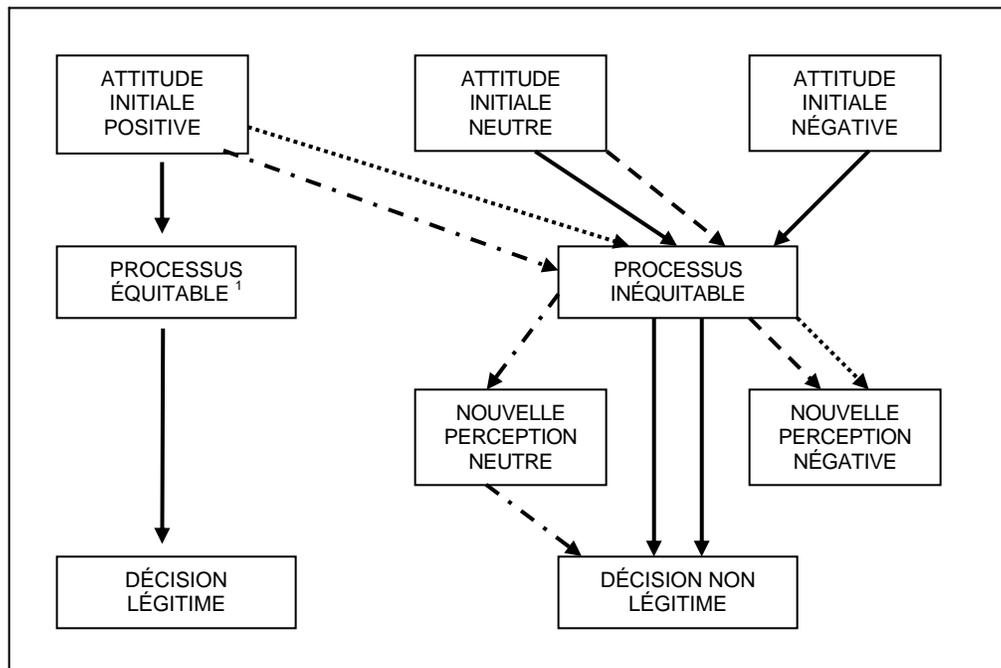


### 2.1.3 Processus décisionnel : participation des parties prenantes

Dans la littérature scientifique sur l'acceptabilité sociale, les auteurs consultés reconnaissent l'importance de la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et y voient un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets (Gross, 2007; Mc Laren Loring, 2006; Jobert, 2006; Devine Wright, 2005; Krohn, 1999). Selon Gross (2007), les décisions portant sur l'implantation d'infrastructures de développement et l'exploitation des ressources naturelles peuvent compromettre le bien-être de la communauté si celles-ci sont perçues comme injustes, c'est-à-dire qu'elles conduisent à une répartition inégale des avantages et des inconvénients au sein de la communauté. L'objectif de la recherche a consisté à vérifier dans quelle mesure l'application des principes de la justice procédurale peut améliorer l'acceptabilité des décisions en la rendant plus légitime. Elle s'appuie sur le postulat que les acteurs ont des préoccupations de contenu (justice distributive), mais également des préoccupations de processus (justice procédurale).

L'enquête démontre que le processus décisionnel a un effet sur la perception de la légitimité de la décision. Un processus perçu comme inéquitable peut avoir pour effet de transformer une attitude initiale positive en une attitude neutre ou négative, et remettre en cause la légitimité de la décision. La FIGURE 2-2 présente de façon schématique la relation entre attitude, perception du processus et légitimité de la décision.

**Figure 2-2 : Relation entre attitude, perception du processus et légitimité de la décision**



Source : Gross (2007)

Les participants à l'enquête considèrent inéquitable un processus décisionnel lorsque : 1) un processus est mené dans le secret, 2) les moyens utilisés pour garantir la participation de toutes les parties prenantes sont insuffisants (diffusion de l'information<sup>34</sup>, possibilité de participer au débat et de donner leur opinion sur le projet, de participer à la décision). Les propositions des participants à l'enquête pour améliorer la légitimité de la décision sont :

- Processus de consultation : consultation en amont de la planification et transparence
- Information sur étude d'impacts sociaux: disponibilité, impartialité, indépendance des sources
- Participation aux discussions : participation de toutes les parties prenantes
- Enjeux soulevés : répondre aux enjeux soulevés et justifier l'évaluation des impacts

Dans une recherche réalisée par McLaren Loring (2006) sur dix-huit cas, la participation du public dans le processus de planification est vue comme un moyen de traiter des préoccupations des résidents et de diminuer les conflits. L'auteure analyse le lien entre quatre variables : la participation de la communauté, la stabilité des réseaux sociaux d'appui ou d'opposition, l'acceptabilité sociale, le succès de la planification d'un projet spécifique. Les indicateurs utilisés dans la recherche pour mesurer chaque variable sont les suivants :

Participation de la communauté :

- Représentativité des participants sur le plan politique (personnes affectées)
- Absence de barrière à la participation
- Pouvoir d'influence sur la décision
- Participation financière au projet
- Initiative des acteurs locaux
- Suivi du projet à l'étape de l'exploitation

Stabilité du réseau de support ou d'opposition

- Relations fortes entre acteurs en sein du réseau
- Formalisation des positions par des écrits
- Diversité des acteurs
- Présence de leaders

Acceptabilité sociale

- Sondages d'opinion favorable au projet durant la phase de planification
- Groupes d'intérêt principaux en faveur du projet
- Participants aux rencontres publiques généralement en faveur du projet

---

<sup>34</sup> Selon les études empiriques réalisées dans différents pays, la diffusion de l'information auprès des citoyens sur le fonctionnement de la technologie et les résultats de l'évaluation du risque ne conduit pas nécessairement à une diminution des oppositions. Les citoyens sont plutôt intéressés à obtenir de l'information leur permettant d'établir dans quelle mesure ils peuvent faire confiance dans les professionnels responsables. Le public doit faire confiance dans l'information diffusée par les autorités et sur les choix faits par les gouvernements, l'industrie et d'autres professionnels. L'acceptabilité sociale dépend de cette confiance (Huijts, 2007).

- Faible manifestation d'opposition auprès des autorités publiques et dans les journaux
- Manifestation d'appui auprès des autorités publiques et dans les journaux
- Couverture positive des médias

#### Succès du projet

- Autorisation obtenue
- Temps pour obtenir la décision (faible)
- Appel de la décision pas nécessaire
- Absence de requêtes coûteuses de la part des autorités publiques visant l'obtention d'information supplémentaire de la part du promoteur
- Conditions de réalisation du projet ne nécessitant pas de coûts élevés ou de délais pour la réalisation du projet

En ce qui concerne le lien entre la participation et l'acceptabilité sociale, la recherche démontre que l'utilisation intensive de méthodes pour faire participer le public à l'étape de la planification du projet contribue à son acceptabilité sociale. Elle confirme ainsi la *théorie de la planification participative* selon laquelle la diffusion d'information tôt dans le processus de planification favorise la construction d'une perception positive d'un projet spécifique par la diminution des appréhensions concernant ses impacts et la prise de conscience de ses retombées potentielles. Toutefois, selon l'auteure, « l'utilisation moins intensive de méthodes pour faire participer le public » ne conduit pas automatiquement à un niveau plus faible d'acceptabilité sociale du projet.

Cette conclusion semble étonnante à première vue. Mais comme nous verrons à la sous-section 2.2.1.3.7 « Pertinence de l'information produite et évaluation des impacts sociaux (ÉIS) », dans un cas documenté par Côté (2004), le projet bénéficiait d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale avant même le déclenchement du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) et la tenue de consultations. Dans ce cas spécifique, la participation du public dans le processus de planification n'a pas joué de rôle significatif dans la « construction de l'acceptabilité sociale » du projet.

L'étude de McLaren Loring (2006) établit également qu'il n'y a pas nécessairement de relation entre la présence d'un réseau stable d'appui et les chances d'un projet d'être autorisé. Un réseau stable d'appui ne constitue donc pas une condition pour la réussite d'un projet à l'étape de la planification. Cette conclusion trouve confirmation dans le cas documenté par Côté (2004) où l'appui au projet s'est manifesté de façon tacite plutôt que par des gestes positifs par la création d'un réseau plus ou moins formalisé. Toutefois, selon McLaren Loring (2006), la présence d'un réseau stable d'opposants diminue les chances d'un projet d'être autorisé. Même si, comme le souligne l'auteure, il n'y a pas d'automatisme dans ce domaine, la présence de réseaux organisés favorise la maîtrise par les opposants des enjeux de la controverse suscitée par un projet spécifique.

Cette conclusion de l'auteur trouve confirmation dans le cas du projet de construction d'installations de production d'électricité sur la rivière Ashuapmushuan (Lac – Saint-Jean – Québec). Le réseau des opposants a réussi à mobiliser une partie de la population autour de l'idée que la rivière constitue une composante essentielle du patrimoine régional, et qu'il est nécessaire de la conserver dans son état naturel. Dès lors cet enjeu « non négociable » (suivant la typologie des enjeux d'Elliott (1988) évoquée précédemment) est devenu à l'avant-plan de la controverse, toute mesure visant à atténuer les impacts du projet et à en

maximiser les retombées sur le plan économique devenait inopérante pour favoriser une meilleure acceptabilité sociale du projet. Plusieurs années après le début de la controverse, le débat a toujours cours au sein des populations concernées.

Par ailleurs, Jobert *et al.* (2006) considèrent important de prendre en compte les préoccupations des acteurs dans la gestion des projets. Ils recommandent à cet égard l'adoption d'une approche ouverte dans la détermination des personnes concernées ou affectées par le projet. Ils suggèrent à cet égard de ne pas se limiter aux résidants du territoire de la municipalité d'accueil mais également aux territoires limitrophes.

Notons que dans le domaine de l'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE), la détermination de la zone d'étude est une composante très importante du processus parce qu'elle implique d'identifier *a priori* les collectivités affectées ou concernées par un projet. Aussi, elle peut être l'objet de désaccords entre les acteurs du processus d'ÉIE.

Enfin, Devine-Wright (2005) souligne que les études réalisées à ce jour sur l'implication politique ou économique des communautés locales (participation du public dans la décision d'implantation – contrôle du développement et de la planification du territoire, participation au processus décisionnel – participation financière au projet<sup>35</sup> – participation à la distribution des retombées des projets) ont un impact positif sur leur perception des projets éoliens. Toutefois, ce dernier note qu'on ne peut pas prendre pour acquis l'intérêt des communautés à investir dans des projets éoliens. Le contexte culturel peut expliquer le niveau d'intérêt inégal des communautés à investir.

En somme, nous retenons de la littérature scientifique consultée que les caractéristiques du processus décisionnel, et plus particulièrement celles relatives à la participation des parties prenantes à la planification du projet, sont un des éléments constitutifs de l'acceptabilité sociale de projets spécifiques. Toutefois, il n'y a pas d'automatisme dans ce domaine. L'acceptabilité sociale est un construit social qui découle de l'interaction entre les parties prenantes. Les dispositifs participatifs peuvent avoir une influence sur ces interactions et la perception des parties prenantes mais ils ne la déterminent pas.

## 2.1.4 Caractéristiques du milieu social

Comme il a été évoqué précédemment, nombre d'auteurs estiment que l'absence de participation des acteurs sociaux au processus décisionnel constitue un facteur explicatif des conflits sociaux observés autour de l'implantation de projets éoliens spécifiques (Wolsink, 2000, 2005; Gross, 2007; McLaren, Loring, 2006; Jobert, 2006; Nadaï, 2006; Albert, 2007; Devine-Wright, 2005; Krohn, 1999). Certains suggèrent la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une prise de décision démocratique axée sur la collaboration entre les acteurs sociaux. Wolsink (2000) favorise la construction d'un « capital institutionnel » se caractérisant par une approche axée sur la collaboration dont les trois dimensions sont : la connaissance, la capacité relationnelle et la capacité de mobilisation. Toutefois, plusieurs recherches empiriques tendent à démontrer que la pratique a rarement été à la hauteur des espérances et de la théorie, et que la conduite des acteurs sociaux varie considérablement d'un cas à l'autre.

### Conclusion de la section 2.1 (dimensions de l'acceptabilité sociale)

---

<sup>35</sup> Voir également Jobert *et al.* (2006)

Ces dernières considérations sur les caractéristiques du milieu social complètent notre recension des écrits sur l'acceptabilité sociale et les sujets connexes. Nous avons identifié plus de huit facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale, tels que définis dans la littérature scientifique consultée, et qui ont été regroupés en quatre catégories. La première concerne la filière éolienne. L'attitude initiale concernant la filière éolienne peut influencer l'acceptabilité sociale de projets spécifiques mais pas dans tous les cas. Il en est de même de la politique d'implantation de la filière et du cadre institutionnel. Nous avons également parlé des facteurs d'acceptabilité sociale se rapportant aux projets et à leurs conséquences appréhendées. Troisièmement, il a été question du processus décisionnel et de l'impact positif de la participation des parties prenantes à la décision sur l'acceptabilité des projets. Enfin, la dernière catégorie de facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale concerne les caractéristiques du milieu social.

Les écrits consultés sur l'acceptabilité sociale sont fortement marqués par la recherche des causes de l'opposition aux projets éoliens. Parmi ces causes, le syndrome de « Pas dans ma cour » a été évoqué. Toutefois, d'aucuns remettent en cause cette explication en démontrant que les oppositions ne découlent pas tant du conflit entre les intérêts individuels (des personnes potentiellement affectées par la réalisation d'un projet) et l'intérêt collectif de la société (à la recherche d'énergie propre), mais plutôt d'un processus de construction des enjeux par les acteurs sociaux. Les enjeux soulevés à l'occasion des controverses publiques suscitées par la réalisation de projet de développement, incluant les projets éoliens, touchent diverses considérations liées aux processus de planification, aux impacts du projet ou même à sa justification.

La littérature est également marquée par l'analyse des processus décisionnels sous l'angle de la participation des personnes potentiellement concernées ou affectées par le projet et de son effet (positif) sur l'acceptabilité sociale de projets spécifiques, mais pas uniquement. Gross (2007) s'intéresse à la « légitimité de la décision » et aux exigences qui s'y rattachent à la fois sur le plan du contenu et sur le plan du processus décisionnel. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les acteurs sociaux ont à la fois des préoccupations de contenu (justice distributive) et des préoccupations de processus (justice procédurale).

Cette recension analytique des écrits apporte un éclairage utile sur la notion (non encore définie) d'acceptabilité sociale. Toutefois, plusieurs des considérations soulevées par les auteurs nécessitent des approfondissements d'analyse. Aussi, il est pertinent de se donner quelques repères notionnels supplémentaires afin de mieux comprendre le processus de construction de l'acceptabilité sociale et d'en identifier les premiers éléments de modélisation, ce dont il sera question dans le prochain chapitre.

## **2.2 Vers la construction d'un modèle de l'acceptabilité sociale**

Dans ce chapitre, nous traiterons de deux notions qui sont nécessaires à la compréhension du processus de construction de l'acceptabilité sociale : la notion de controverse publique et celle de légitimité de la décision. Dans un deuxième temps, nous présenterons deux éléments de modélisation. Le premier concerne les approches de la construction de l'acceptabilité sociale et le deuxième les échelles d'application de l'acceptabilité sociale.

### **2.2.1 Préambule à l'acceptabilité sociale**

#### **Notion de controverse publique**

La notion de controverse publique constitue un véhicule intéressant pour comprendre le processus de construction de l'acceptabilité sociale dont font état certains des auteurs cités précédemment. Elle permet de prendre la mesure de la complexité des mouvements d'opposition aux projets de développement et de les envisager au-delà de l'explication « Pas dans ma cour » et du conflit entre des intérêts divergents.

#### **Notions d'équité de la décision et de légitimité du processus décisionnel**

Un des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale est la légitimité de la décision. Cette légitimité comporte des exigences sur le plan du contenu « équité de la décision » et sur le plan du processus décisionnel. Premièrement, nous traiterons de l'équité de la décision. Nous analyserons la question de l'équité au regard de deux théories de la justice, l'utilitarisme et l'éthique kantienne, appliquées aux décisions d'environnement. Comme nous le verrons, la question de savoir ce qui est juste ou non reçoit une réponse différente selon la théorie à laquelle nous nous référons.

Deuxièmement, nous traiterons de la question de la légitimité du processus décisionnel. Nous analyserons la question de la légitimité au regard des approches de la démocratie. Ensuite, nous traiterons de la problématique de la construction de la légitimité démocratique à travers le thème de la participation citoyenne. Nous évoquerons certains principes généraux et les appliquerons aux particularités du système de la démocratie représentative. Enfin, nous examinerons la question de la légitimité des processus décisionnels en environnement et à la contribution de l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) et de ses dispositifs participatifs afférents à cet égard.

#### **2.2.1.1 Notion de controverse publique<sup>36</sup>**

Plusieurs observateurs constatent une montée des oppositions aux « projets de développement », qu'il s'agisse de projets industriels ou de projets d'infrastructure à usage public. Ce phénomène est observable non seulement au Québec mais ailleurs au Canada,

---

<sup>36</sup> Nous donnons au terme « controverse » son sens usuel, c'est-à-dire : « Une discussion suivie sur une question, une opinion. » (Petit Robert, 1984)

aux États-Unis et en Europe. D'aucuns reprochent à certains groupes sociaux et groupes d'intérêt en environnement d'occuper une place prédominante dans le débat public et aux médias de leur donner trop d'importance dans la couverture des controverses entourant la réalisation de ces projets. Le syndrome de « pas dans ma cour » est également évoqué pour expliquer la montée des oppositions. Il est associé par plusieurs à la montée de l'individualisme et à l'égoïsme des citoyens préoccupés davantage par leur intérêt personnel que par l'intérêt collectif.

Or, l'analyse des controverses suscitées par la réalisation de plusieurs projets au Québec ou ailleurs tend à démontrer que les phénomènes sociaux à l'origine des mouvements d'opposition sont plus complexes que ces analyses le laissent croire. Certains observateurs mettent en relief la nature fragmentaire et « individualisée » des structures sociales modernes et la remise en cause de la notion de développement qui a été longtemps associée à l'idéologie du progrès, voire à la poursuite de l'objectif de développement industriel et technique accéléré, l'augmentation de la consommation de ressources et de biens. La poursuite de la croissance et la foi dans la science et la technologie pour résoudre les problèmes de la société ne constituent plus les seules valeurs ni des valeurs partagées par tous (Limoges *et al.*, 1993). Aucune hiérarchie de valeurs, aucun point de vue particulier ne peuvent revendiquer une objectivité ou une validité en soi. Nous assistons à l'émergence de « systèmes de signification » extrêmement complexes qui rend fallacieuse toute tentative de définition *a priori* de la notion de développement. (Offe et Preuß1997).

Dans une étude réalisée pour le compte du Conseil de la science et de la technologie du Québec sur « l'État et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique », Limoges *et al.* (1993) suggèrent d'abandonner la représentation traditionnelle des controverses publiques opposant d'une part les décideurs et les experts et, d'autre part, le public; ceux qui sont pour et ceux qui sont contre un projet. Selon les auteurs du rapport, cette représentation du « champ contreversiste » est fautive pour deux ordres de raisons. D'abord, en ce qui a trait à la distribution des acteurs et de leurs propriétés:

« ...[i]l n'y a pas... [...] ... de césure entre rationalité et irrationalité, connaissance et ignorance, mais bien plutôt interprétations différentes, divergentes même, de ce que commande une conduite rationnelle en situation d'incertitude. Il n'y a pas un clivage unique qui partagerait décideurs et experts d'une part et le public d'autre part, mais des clivages multiples qui fragmentent aussi les groupes de décideurs et d'experts. (Limoges *et al.*, 1993, p. 57)

De plus, toute controverse est polycentrée. Les systèmes de valeur qui s'expriment à l'occasion des controverses publiques sont multiples et complexes. Chaque partie participant à une controverse (instances gouvernementales, entreprises privées, groupes d'intérêt, experts, citoyens, etc.) construit ce que les auteurs appellent un « univers de pertinence », c'est-à-dire « ... l'ensemble de ce qui est en cause dans une controverse en cours, un univers composé d'une variété d'entités, personnes, institutions, organismes vivants, objets, processus, énoncés de politiques, valeurs, etc. » (p. 105).

Limoges *et al.* (1993) notent à cet égard: « ... qu'on assiste fréquemment à des inversions de valorisation: ce qui pour les uns apparaît partie du problème [...], pour d'autres fait partie de la solution, ou encore se révèle totalement absent du discours. » (p. 10). Ce phénomène a été observé dans les quatre controverses analysées dans l'étude, notamment celle concernant la pulvérisation aérienne des pesticides pour lutter contre la tordeuse d'épinette au Québec. Au

moyen des mémoires présentés à l'enquête et à l'audience du BAPE sur ce projet, les auteurs illustrent les différences marquées pouvant exister entre les intervenants.

Enfin, les enjeux des controverses publiques se construisent et se définissent dans l'interaction des acteurs:

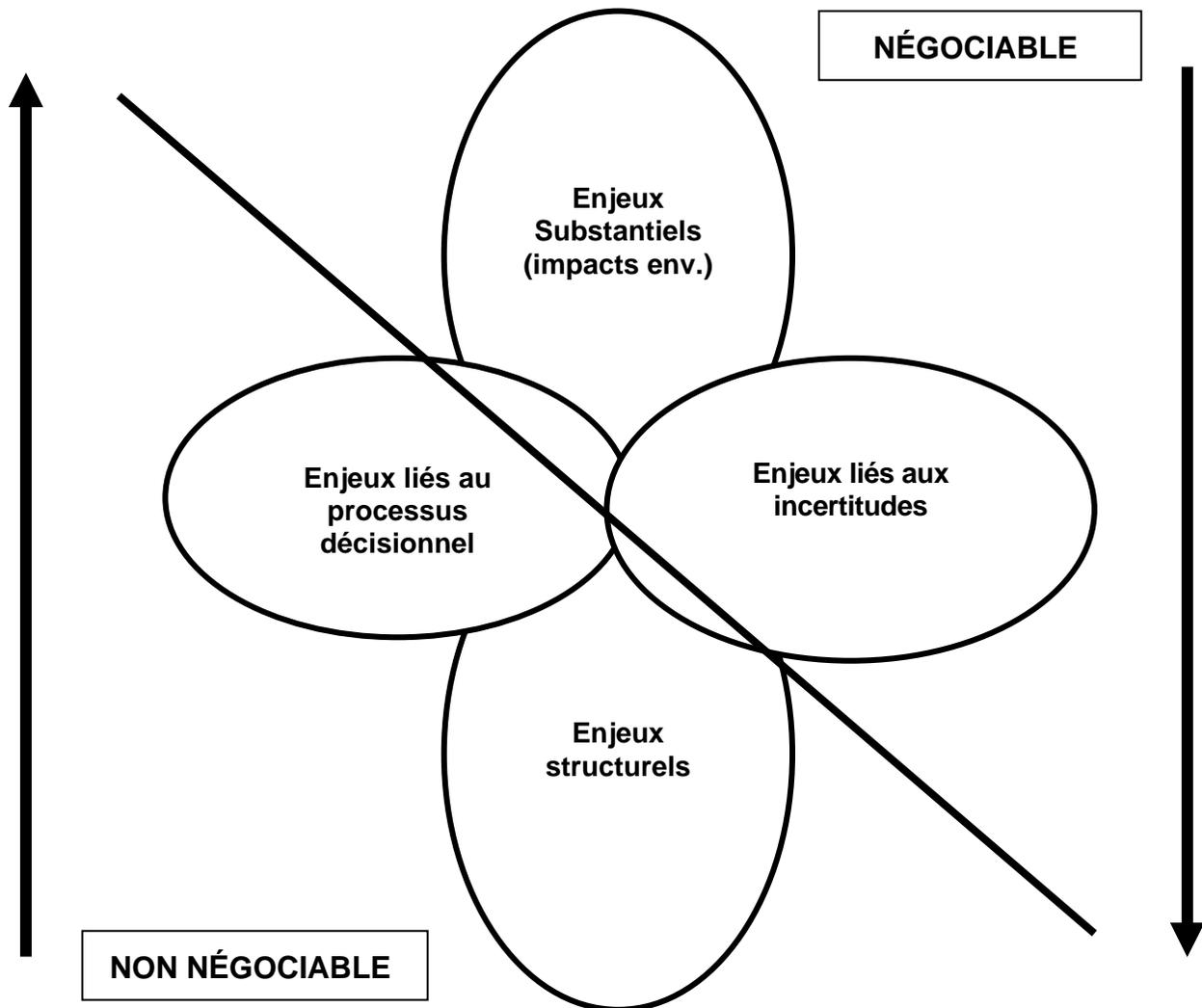
Les controverses ne sont pas définies *a priori* et soumises pour le débat public dans un deuxième temps. Plutôt, les controverses sont construites par les participants qui en définissent progressivement le contenu en s'engageant dans un débat et un processus d'échanges. C'est pourquoi, les controverses publiques ne semblent jamais bien définies et que les échanges semblent ne pas parler de la même chose. Et pour cause, ils le sont parce que les controverses publiques ne sont pas un échange entre deux parties. Elles sont toujours polycentrées. Contrairement à une controverse scientifique, les participants à une controverse publique ne s'entendent pas sur l'identification des enjeux pertinents où sur ce qui est en jeu. (Limoges, 1993a, p. 420)

À cause de la multiplicité des systèmes de valeurs qui s'opposent dans une controverse, il est donc illusoire de penser qu'il pré-existe un « véritable enjeu » qu'il s'agirait d'explicitier. En fait, souvent l'enjeu d'une controverse publique porte sur la manière de définir le problème.

Elliott (1988) en distingue quatre : 1) les enjeux substantiels : concernent l'évaluation des impacts de la décision, 2) les enjeux liés à l'incertitude : concernent l'évaluation du risque et des incertitudes, 3) les enjeux structurels : concernent les fondements politiques de la décision et les choix moraux qui les sous-tendent, 4) les enjeux liés au processus décisionnel : respect de la procédure formelle, participation des acteurs sociaux à la décision, etc. (voir FIGURE 2-3). Elliott (1988) qualifie les enjeux substantiels et les enjeux liés à l'incertitude de « négociables ». Aussi, l'évaluation des impacts ou l'évaluation du risque peuvent être l'objet de désaccords sans que ces derniers conduisent automatiquement à des blocages. D'ailleurs, les méthodologies d'évaluation des impacts les plus évoluées permettent d'inclure ces désaccords dans l'analyse aux fins de voir leur effet sur le choix des options et d'identifier l'objet des compromis qui devront être faits.

Cependant, Elliott (1988) qualifie les enjeux structurels et les enjeux liés au processus décisionnel de non négociables, c'est-à-dire qu'ils peuvent plus difficilement être l'objet de compromis. En ce qui concerne les enjeux structurels, comme nous le verrons au chapitre 3, plusieurs auteurs (Ek, 2005; Guezendam, 1998; Weller, 1998) notent que des personnes ou des groupes s'opposent aux projets pour des raisons de principe, et partant, ne peuvent pas être partie à une démarche de recherche de compromis étant imperméables à toute discussion visant à rendre le projet acceptable. D'ailleurs, l'expérience acquise au cours des dernières années dans le cadre de l'application de la *procédure québécoise d'examen et d'évaluation des impacts sur l'environnement du Québec* (PÉEIE) tend à confirmer ce point de vue. Dans plusieurs des projets soumis à l'application de la procédure, on observe que les arguments soulevés par les demandeurs d'enquête et audience publiques ne portent pas uniquement sur les conditions de réalisation des projets et sur les moyens d'en atténuer les impacts ou d'en optimiser les retombées suivant une analyse du type coûts-bénéfices, mais sur la justification même des projets et sur leur viabilité sur les plans social, économique et environnemental (Lacoste, 1988; Commission, 1992).

Figure 2-3 : Enjeux des controverses environnementales



Tirée de : Gauthier, Mario. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en études urbaines. Montréal : Université du Québec à Montréal, Faculté d'aménagement, 317p. (Figure adaptée de Elliott 1988)

C'est un lieu commun que d'affirmer que la solution d'un problème dépend de la manière dont il aura été défini. Selon la rationalité qui s'appliquera, on pourra prévoir à peu près comment il sera résolu. Comme le soulignent Crozier et Friedberg (1981) :

« [l]a lutte, la plupart du temps, ne consiste pas tellement dans une discussion ouverte des coûts-avantages, c'est une lutte sur la définition du problème, c'est-à-dire sur la rationalité qui s'appliquera. Car les partenaires savent trop bien qu'une fois cette définition imposée, l'orientation de la décision aura déjà été très fortement structurée. D'où l'extrême importance que les acteurs accordent aux délimitations des compétences et aux libellés de problèmes, importance qui autrement serait absurde et incompréhensible. » (p. 316)

L'acteur dominant dans une controverse sera donc celui qui réussira à imposer sa définition du problème. Le cas du projet de construction d'installations de production d'électricité sur la rivière Ashuapmushuan (Lac-Saint-Jean – Québec) dont nous avons fait mention précédemment à la sous-section 2.1.3 est une illustration de la capacité d'un groupe d'opposants à imposer sa « définition du problème » et à bloquer la réalisation du projet. Il est intéressant de préciser que, nonobstant certaines particularités qui les distinguent du cas évoqué, d'autres projets de même nature réalisés dans la région du Saguenay – Lac – Saint-Jean n'ont pas soulevé le même tollé, ce qui témoigne du caractère « construit » des controverses publiques et des oppositions qui peuvent en découler.

Par ailleurs, l'orientation que prendra la controverse sera déterminée dans une large mesure par les parties prenantes qui y participent. Comme le soulignent Martel et Rousseau (1993) à cet égard :

« ... s'il est nécessaire d'avoir une certaine idée du problème pour pouvoir commencer l'identification de l'ensemble des parties prenantes, il ne faut pas oublier par ailleurs que par un effet de circularité, l'identification des parties prenantes sert à son tour à préciser le problème. En effet, un problème n'est pas une réalité autonome qu'il s'agit de découvrir mais plutôt une construction, fruit d'un rapport entre un ou plusieurs sujets et une réalité sur laquelle ce ou ces sujets désirent intervenir pour la modifier à leur avantage (Landry, 1988). Vu sous cet angle, on ne peut pas parler d'un problème indépendamment de l'identification du ou des sujets "propriétaires" de ce problème et leur identification sert à préciser le problème lui-même. Ainsi, le processus d'identification des parties prenantes constitue une aide précieuse pour la formulation. » (p. 21).

De là l'importance que les acteurs accordent à la question de savoir : qui participe? À quelle étape du processus décisionnel?

### **2.2.1.2 Notion d'équité de la décision**

Dans les controverses publiques entourant la réalisation de « projets de développement », qu'il s'agisse de projets industriels ou de projets d'infrastructure à usage public, deux questions sont soulevées de façon récurrente : 1) Jusqu'à quel point doit-on accepter une certaine détérioration de l'environnement pour permettre le développement économique? Jusqu'à quel point peut-on exiger de la part d'une minorité, constituée en partie des personnes affectées par la réalisation d'un projet, et qui devront en assumer les risques et les inconvénients, de se sacrifier pour le bien-être de la majorité? La réponse à ces

questions ne sera pas la même selon la conception de la justice à laquelle nous nous référons. La détermination de ce qui est juste ne procédera pas de la même logique.

Deux approches principales sont utilisées dans l'argumentaire des parties prenantes aux controverses publiques entourant la réalisation des projets de développement. La première, d'inspiration utilitariste<sup>37</sup>, consiste à faire une analyse des avantages et des inconvénients et d'y appliquer un test de proportionnalité (balance des inconvénients). L'objectif visé est d'assurer le maximum d'avantages pour le plus grand nombre. Dans cette logique, la question que devra se poser le décideur consistera à se demander dans quelle mesure les avantages (retombées économiques) compensent pour les inconvénients (impacts sur l'environnement). S'il s'agit d'un projet industriel ou d'infrastructure à usage public réalisé en milieu habité, il faudra se demander si les avantages pour la collectivité (la majorité) sont suffisamment importants par rapport aux inconvénients et les risques assumés par les résidents riverains du site d'implantation (la minorité). En somme, le calcul d'utilité s'appuie sur l'évaluation des conséquences d'une action et une logique de compensation découlant de l'application du test de proportionnalité entre les avantages et les inconvénients. Entre deux actions, l'action retenue est celle qui obtient la meilleure note globale.

Toutefois, l'application de cette logique peut avoir pour conséquence qu'une action (1) qui comporte à la fois des avantages (retombées économiques) et des inconvénients (impacts sur l'environnement à l'échelle locale) obtienne une note globale meilleure qu'une action (2) dont les avantages et les inconvénients sont moins importants. La question est de savoir quelle est la meilleure action? Quelle est l'action la plus acceptable socialement? L'application de la logique utilitariste donnerait pour réponse l'action (1).

Une autre conséquence possible de l'application de cette logique est qu'un même projet obtienne une évaluation très différente selon le contexte particulier de son implantation. Aussi, un projet pourrait être jugé acceptable dans une région en difficulté économique à cause de l'importance particulière de cette dimension par rapport aux autres dimensions (sociales et environnementales) dans l'évaluation des avantages et des inconvénients. Dans un cas d'implantation du complexe industriel documenté par Côté (2004), le projet étant perçu par les acteurs politiques et la majorité de la population comme essentiel à la survie de la communauté, il est apparu clairement que la dimension économique a pris le pas sur les autres dimensions du projet dans l'évaluation des avantages et des inconvénients.

Aussi, sous réserve de la volonté du promoteur de réaliser le projet en partenariat avec le milieu, voire de faire preuve de transparence en diffusant l'information sur le projet et en participant à des instances multipartites de suivi, ainsi que de prendre des mesures pour maximiser les retombées du projet en favorisant la participation des entreprises et l'embauche de main-d'œuvre à l'échelle locale et régionale, le milieu était prêt à faire des sacrifices pour permettre la réalisation du projet, incluant celui de subir une détérioration de la qualité de l'environnement par une augmentation de la présence de contaminants dans l'atmosphère.

---

<sup>37</sup> Voir description sommaire de la théorie utilitariste à l'ENCADRÉ 1 : théories de la justice

## Encadré 1 : Théories de la justice<sup>38</sup>

### **L'utilitarisme**

L'utilitarisme défend l'idée qu'un acte est moralement juste lorsqu'il a pour conséquence de produire le plus grand bonheur des membres de la société. Le critère d'évaluation de la moralité est donc l'*utilité* de l'acte, déterminée par l'ensemble de ses *conséquences*.

Le calcul des utilités nécessite de faire une évaluation rigoureuse de toutes les conséquences d'un acte. La réalité étant contingente, les résultats du calcul varieront selon les circonstances particulières de chaque cas.

Dans le calcul des utilités, personne n'occupe de position privilégiée. Personne ne peut revendiquer une place plus importante de ses préférences ou un plus grand bénéfice découlant de l'acte (principe d'impartialité et d'égalité). C'est pourquoi il faut favoriser les conséquences qui satisfont le plus grand nombre possible parmi les membres de la société (principe de la majorité).

Appliquée à la résolution de problèmes sociaux, le calcul utilitariste consiste à choisir parmi différentes actions possibles, celle qui présente un maximum d'avantages pour le plus grand nombre de citoyens.

### **L'éthique kantienne**

Une des différences fondamentales entre l'éthique kantienne et l'utilitarisme concerne la thèse de Kant selon laquelle nous ne devons pas considérer les buts, les conséquences ou les résultats d'un acte pour établir sa moralité mais plutôt l'intention ou le motif de l'agent qui agit par devoir. Le respect du devoir est l'essentiel de toute moralité, il est la loi morale, règle qui commande sans condition « impératif catégorique ».

La notion de devoir s'appuie sur le postulat que tout être humain libre et doté de raison est capable de produire des règles morales absolues, c'est-à-dire d'application universelle; d'où cette première formule de l'impératif catégorique : « Agis seulement d'après la maxime grâce à laquelle tu peux vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle »<sup>39</sup>. D'autre part, le respect du devoir implique de la part de l'agent le respect de l'humanité en lui et dans les autres; d'où cette deuxième formule de l'impératif catégorique : « Agis de telle sorte que tu uses de l'humanité, en ta personne et dans celle d'autrui, toujours comme fin, et jamais simplement comme moyen. »<sup>40</sup>

L'application de l'éthique kantienne à la résolution de problèmes sociaux, peut se traduire par l'énonciation *a priori* de principes et de normes au regard desquels les actions envisagées seront évaluées.

Le type de questionnement qui caractérise l'une et l'autre des théories pour déterminer la moralité d'un acte est donc très différent ce qui n'est pas sans conséquence sur la façon d'aborder la question de l'acceptabilité sociale.

<sup>38</sup> Tiré de : Métayer, Michel. 2002. *La philosophie éthique : enjeux et débat actuels*. Saint-Laurent : ERPI, 404 p. et de Kymlicka, Will. 1999. *Les théories de la justice*. Canada : Boréal, 363 p.

<sup>39</sup> Kant, Emmanuel. *Métaphysique des mœurs 1*, traduction de l'allemand par Alain Renaut : Paris : GF Flammarion, p. 97. Cité dans : Métayer, Michel. 2002. *La philosophie éthique : enjeux et débats actuels*. Saint-Laurent : Éditions du renouveau pédagogique, pp. 57.

<sup>40</sup> Ibid., note 39, p. 108

La deuxième approche d'inspiration « kantienne » consiste plutôt à énoncer certains principes ou normes devant être respectés en soi afin d'assurer la viabilité de l'action sur les plans économique, social et environnemental<sup>41</sup>. Le projet doit être viable au regard de principes et de normes énoncées *a priori*. Compte tenu que la logique kantienne ne tient pas compte des conséquences ou des résultats d'un acte pour établir sa moralité, l'évaluation des avantages et des inconvénients d'un projet est non pertinente pour choisir entre deux actions. Conséquemment, le fait qu'une action obtienne de bons résultats sur le plan économique ne peut pas compenser pour le fait qu'elle entraîne des impacts environnementaux importants à l'échelle locale par exemple.

Dans la logique kantienne, une action qui entraîne des impacts environnementaux importants à l'échelle locale sera jugé non viable sur le plan environnemental, et partant non acceptable socialement dans la mesure où il a été établi au préalable des normes à cet égard et que leur non-respect entraîne leur rejet. Aussi, contrairement à la logique utilitariste, la détermination de l'acceptabilité ne dépend pas d'une évaluation des circonstances au cas par cas mais de l'application de principes et de normes d'application universelle.

Une autre composante importante de l'acceptabilité sociale concerne la légitimité du processus décisionnel et la participation des personnes concernées ou affectées (parties prenantes) par la décision. Dans le cadre de l'élaboration d'un modèle d'acceptabilité sociale, il importe de définir certaines notions pertinentes et de faire le point sur les pratiques en matière de participation des parties prenantes à la décision.

### 2.2.1.3 Légitimité du processus décisionnel

Comme il ressort de l'analyse des enjeux de l'implantation de projets éoliens au Québec et de la revue de la littérature sur l'acceptabilité sociale, au nombre des préoccupations des parties prenantes à des controverses<sup>42</sup>, il y a celles de la possibilité de prendre la parole, de se faire entendre et de jouer un rôle dans les décisions, c'est-à-dire de participer. L'absence de consultation préalable ou une consultation inadéquate, c'est-à-dire une consultation dont sont absentes des parties prenantes à une décision, ou encore une décision qui ne tient pas compte des préoccupations exprimées par ces dernières, sont souvent mentionnées comme autant de facteurs susceptibles de nuire à la crédibilité du processus, souvent mis en cause dans les controverses.

La mise en place de dispositifs participatifs par les organismes publics et privés<sup>43</sup> peut être considérée à la fois comme une réponse à une demande sociale pour une participation accrue des citoyens à la prise de décision et comme une offre de la part de ces organismes pour accroître leur légitimité. La « participation des publics »<sup>44</sup> constitue dorénavant un critère de

---

<sup>41</sup> L'énonciation de charte des droits de l'environnement et de critères d'évaluation du développement durable s'inscrit dans cette approche.

<sup>42</sup> Nous donnons au mot « controverse » son sens usuel, c'est-à-dire : « Une discussion suivie sur une question. » (Petit Robert, 1984, p. 386)

<sup>43</sup> La participation du public fait partie des critères d'obtention de la certification ISO 14001. De plus, l'Association canadienne de normalisation a publié en 1996 un guide pour la participation du public (CSA, document Z764-96).

<sup>44</sup> Cette expression courante désigne habituellement les personnes ou organismes affectés ou concernés par une décision. Mais compte tenu de la très grande variété d'acteurs sociaux que

bonne gestion et une condition *sine qua non* de l'acceptabilité sociale des décisions, particulièrement celles ayant une incidence directe sur la qualité de vie des populations. Elle est également associée à la transparence, condition de la confiance que les citoyens accordent aux organismes publics et privés.

L'émergence de nouvelles pratiques participatives répond également à la nécessité d'établir de nouveaux mécanismes de coordination de l'action. Comme le soulignent Limoges *et al.* (1993), la violence des débats et la difficulté à dégager des lignes de conduite socialement acceptables lors de controverses tiennent beaucoup à l'absence d'institution responsable de leur gestion, au chevauchement des responsabilités entre de nombreux organismes et à la multiplication des acteurs sociaux exprimant le désir de participer au processus menant à la décision.

Cependant, le fait que la participation des citoyens aux décisions soit une pratique courante et une valeur déclarée au sein des administrations publiques et des organismes privés ne signifie pas pour autant qu'il y ait unanimité sur le rôle des nouveaux dispositifs participatifs dans la construction de la légitimité démocratique des décisions. Les points de vue qui s'expriment sur cette question trouvent leur origine dans les conceptions divergentes de la légitimité démocratique et qui peuvent se résumer par la question suivante : doit-on évaluer la légitimité démocratique d'une décision à partir de la volonté empirique du peuple et de l'application du principe de majorité, ou à partir de sa volonté raisonnable axée sur la co-construction d'une volonté collective? Chaque conception de la légitimité démocratique appartient à une approche de la démocratie distincte. Dans la continuité des théories de la justice évoquées précédemment, il y a deux approches de la démocratie : l'approche libérale et l'approche républicaine.

#### **2.2.1.3.1 Légitimité démocratique : une volonté empirique ou une volonté raisonnée?**

Selon la conception libérale de la démocratie associée à la pensée politique américaine, les institutions et la constitution démocratique sont construites à partir de la volonté « empirique » du peuple en tant que multitude d'individus. Les règles et les procédures démocratiques sont conçues d'abord et avant tout comme des mécanismes de contrôle qui imposent des contraintes aux élites gouvernantes par l'intermédiaire d'un réseau dense de droits démocratiques, parmi lesquels les plus importants sont le droit de vote et la liberté de presse.

La justification ultime du régime démocratique réside dans les valeurs de liberté. La part de liberté que chacun doit abandonner n'est pas censée servir au bien commun, mais simplement en garantir l'exercice de la liberté de chacun ce qui ne serait pas possible dans le contexte de luttes d'intérêts anarchiques et individualistes. Sur le plan de la compétence morale des citoyens, la pensée libérale considère que les intentions des humains sont moralement mauvaises et que celles-ci doivent être neutralisées par le processus démocratique.

L'approche républicaine associée à la pensée politique française s'appuie plutôt sur la notion « collectiviste » qui est basée sur l'idée de la construction collective d'une conception de l'intérêt général. Dans cette perspective, la Constitution est considérée comme un mécanisme permettant de promouvoir cette vision globale de l'intérêt général. Il ne s'agit donc plus de neutraliser le danger des factions, mais de permettre aux citoyens d'être de bons citoyens, des

---

recoupe cette expression, à l'instar de Brenneis et M'Gonigle (1992), nous croyons plus approprié de parler « de publics » au pluriel.

citoyens voués à la réalisation de l'intérêt général. Sur le plan de la qualité morale, l'approche républicaine est basée sur les postulats « idéaliste » et « rationaliste » que les humains ont naturellement l'intérêt, le désir et la capacité de formuler une vision collective du bien commun. Sur le plan de la compétence morale, le citoyen doit alors s'efforcer de purifier et de transcender ses préférences personnelles supposées myopes et égoïstes afin d'accéder à une version généralisable de sa propre volonté. Le citoyen doit également épurer ses préférences étant donné que la faillibilité de son jugement menace non seulement de faire obstacle à son intérêt mais également de s'éloigner de la volonté générale elle-même.

La polarité entre, d'une part, un régime purement fondé sur l'équilibre des pouvoirs et des intérêts et, d'autre part, un régime de vertu républicaine ne semble pas à première vue avoir de signification dans la pratique. Mais à notre avis, selon que nous nous situons dans une ou l'autre des approches de la démocratie, les modalités de construction de l'adhésion des citoyens aux décisions d'affaires publiques ne sont pas les mêmes. Les attentes à l'égard des dispositifs participatifs afférents à la construction de cette adhésion ne sont pas les mêmes non plus. Dans une perspective libérale, les dispositifs participatifs visent à faciliter l'arbitrage des intérêts divergents des parties prenantes à une décision et à l'établissement de normes de conduite censées permettre l'exercice de leur liberté d'action. Dans une perspective républicaine, l'établissement de normes de conduite découle plutôt d'une « co-construction de l'objet » et du développement d'une compréhension partagée entre les parties prenantes des enjeux de la décision.

Incidentement, comme nous verrons dans les sections suivantes, la participation des parties prenantes aux processus d'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) reçoit une interprétation différente des parties prenantes. D'aucuns considèrent la participation des parties prenantes comme une stratégie visant à faciliter l'implantation des projets par la recherche de solutions aux problèmes ayant une incidence sur l'acceptabilité sociale (adhésion de la majorité). D'autres y voient plutôt l'opportunité de mettre à contribution les connaissances vernaculaires de l'ensemble de parties prenantes dans la planification du projet (co-construction de l'objet). Mais comment se construit la légitimité démocratique? Comment la participation des parties prenantes peut être constituante de légitimité démocratique?

#### **2.2.1.3.2 Construction de légitimité démocratique**

Dans cette sous-section nous présentons d'abord quelques principes généraux de la participation des citoyens en démocratie. Ensuite, nous voyons comment ces principes se traduisent dans un contexte de démocratie représentative où le pouvoir décisionnel est délégué à des représentants.

### *Participation des citoyens en démocratie : principes généraux*

Nous analysons la participation des citoyens en démocratie au regard du modèle développé par Webler et Tuler (2000) à partir des conditions énoncées par Habermas (1987) concernant le processus de décision collectif dans un contexte de démocratie délibérative. Le modèle proposé est basé sur deux méta critères : l'équité et la compétence du processus décisionnel.

D'abord, en ce qui concerne la notion d'équité, les auteurs associent cette dernière à ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif, et partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir :

- D'être présent :

L'identification des personnes potentiellement affectées ou intéressées est la première tâche à réaliser. Il faut également s'assurer qu'aucun acteur ne soit défavorisé en raison du lieu et du moment de la participation.

- De s'exprimer :

La participation doit être libre de toute entrave. Conséquemment, les participants doivent avoir la liberté de s'exprimer, et cela sur toutes les questions qu'ils désirent aborder : l'établissement de l'agenda, des règles de conduite du débat, les questions de fond. L'accès au processus et le pouvoir d'influence sur le processus et les résultats sont des éléments importants.

- De participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre).
- De participer au processus de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse) :

Dans les cas où un consensus ne peut pas être atteint ou que l'autorité décisionnelle appartient à une autre partie, le principe de l'imputabilité doit être appliqué pour garantir l'équité.

Les possibilités de participer s'appliquent aux trois activités associées à la participation citoyenne à un processus décisionnel délibératif : 1) l'établissement de l'agenda et des règles du processus, 2) le choix d'un modérateur et l'application des règles, 3) la discussion. Aussi, la question que soulève l'application du principe d'équité est la suivante : quelle a été la nature de l'opportunité de participation offerte par les dispositifs participatifs dans le cas à l'étude, d'être présent, de s'exprimer, de participer aux discussions, de participer au processus de décision?

En ce qui concerne le critère de la compétence, Webler et Tuler (2000) l'associent à la capacité du processus en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention<sup>45</sup> et à une compréhension partagée entre les parties prenantes à la décision. Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> « Competence refers to the construction of the best possible understandings and agreements given what is reasonably knowable to the participants at the time the discourse take place. » (Webler et Tuler, 2000, p. 571)

<sup>46</sup> « Use of the best available procedures of knowledge selection » (Webler et Tuler, 2000, p. 571)

Il est pertinent de rappeler que l'équité et la compétence sont au cœur des préoccupations exprimées par les participants à l'enquête dont les résultats sont rapportés par Gross (2007) et dont nous avons fait état dans notre revue de la littérature. Comme le rapportait l'auteure, les participants à l'enquête considéraient comme inéquitable un processus décisionnel lorsque les moyens utilisés pour garantir la participation des parties prenantes sont insuffisants : diffusion de l'information, possibilité de participer au débat et de donner leur opinion sur le projet, de participer à la décision. Comme nous verrons dans la sous-section portant sur la contribution des processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) à la légitimité des processus décisionnels en environnement, la question de la pertinence de l'information est un problème qui apparaît de façon récurrente dans les commentaires des observateurs et des analystes. En clair l'information produite par les processus d'ÉIE est souvent inutilisable pour les fins de comprendre les enjeux des projets, suscitant beaucoup d'insatisfaction chez les parties prenantes au processus, notamment les participants à la consultation tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Le modèle proposé par Webler et Tuler (2000) basé sur les critères d'équité et de compétence du processus décisionnel comporte des exigences identifiables aux deux approches de la démocratie. Le critère d'équité décline dans le détail les conditions pour assurer une participation équitable (démocratie procédurale). Le critère de compétence suggère que le dispositif participatif, en plus d'assurer une participation équitable, doit être créateur de compétence (démocratie substantielle).

Mais comment appliquer ces critères dans le contexte d'un système politique de démocratie « représentative » où le pouvoir décisionnel est délégué à des personnes élues et à une administration publique. La question de savoir qui participe et à quelle étape du processus décisionnel est au cœur des débats concernant la participation des citoyens aux décisions d'affaires publiques. Question d'autant plus importante compte tenu de la demande sociale pour une participation accrue des citoyens aux décisions.

*Participation en démocratie représentative : comment juger de la légitimité du processus décisionnel?*

L'émergence de nouveaux dispositifs participatifs s'inscrit au cœur de la réflexion sur le renouvellement de la démocratie. La démocratie représentative qui caractérise la plupart des sociétés occidentales modernes accorde aux citoyens le pouvoir de choisir ses représentants et de les remplacer à intervalles réguliers. Le pouvoir des citoyens sur les décisions repose sur l'influence indirecte que ces derniers peuvent exercer sur leurs représentants, non seulement du seul fait de pouvoir les remplacer, mais également sur la possibilité de formuler des demandes et de s'opposer. Aussi, dans un contexte de démocratie représentative, il importe de faire une distinction entre le pouvoir décisionnel qui appartient aux élus et le pouvoir d'influence des citoyens. Dans les sociétés démocratiques modernes, une partie importante du pouvoir décisionnel des élus est exercé dans les faits par l'Administration publique (comprise comme étant l'ensemble des ministères, des agences et des organismes publics). Mais la délégation de pouvoir doit s'effectuer en conformité avec la volonté clairement exprimée des organes électifs représentant la collectivité. La compétence d'un organisme public ne se présume pas; elle doit dans chaque cas reposer sur un texte législatif ou réglementaire et des dispositions explicites à cet effet de manière à ce qu'en dernière instance l' élu demeure le responsable ultime des actions de l'État et de ses mandataires (principe d'imputabilité) (Issalys, 1983, p. 841). Toutefois, l'émergence de nouvelles pratiques participatives propose des changements à cet égard.

Il existe plusieurs typologies de la participation, chacune se référant à une approche et à des critères de classement différents. Cependant, la participation est souvent envisagée dans la littérature scientifique comme une redéfinition du partage du pouvoir entre l'entité qui en détient légalement l'usage (gouvernants) et les administrés (gouvernés). Parmi les typologies de la participation, celle d'Arnstein (1969), l'une des plus anciennes, est souvent citée. Elle est constituée d'une échelle à huit niveaux selon le degré de pouvoir accordé au citoyen allant de l'expression d'opinion (consultation, concertation) jusqu'au transfert d'attribution (pouvoir délégué, contrôle par les citoyens).

Toutefois, Limoges *et al.* (1993) attirent notre attention sur le danger de confondre « participation » et « décision » et d'attribuer à des personnes ou des entités non élues le pouvoir de décider pour les autres. Selon Godbout (1991), la demande de plusieurs « participationnistes » qui souhaitent la participation maximale à toutes les décisions et à toutes les étapes menant à la décision, incluant la décision elle-même, entre en conflit avec le principe sous-jacent à la démocratie représentative, soit la délégation du pouvoir décisionnel à un « représentant ». Aussi, si nous nous en tenons au sens strict de la définition de « démocratie représentative », il pourrait s'agir alors d'une « diminution de la démocratie » car la demande pour une participation maximale équivaut à introduire des composantes de la *démocratie directe* dans un système politique basé sur le principe de la représentation.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit du rôle de la participation des citoyens aux décisions, deux écoles s'affrontent. La première, dite *réaliste*, considère que les élus doivent seuls exercer le pouvoir dont ils sont investis, le pouvoir électoral constituant le seul pouvoir des citoyens. L' élu qui assume ses responsabilités peut s'éclairer de l'opinion des citoyens; mais la consultation demeure limitée à la validation des options retenues en vue de la prise de décision et/ou de l'adoption de mesures d'intégration des interventions proposées. Dans le cadre de la deuxième approche « ... l' élu décideur doit inviter les citoyens à l'accompagner dans l'exercice du pouvoir principalement dans des matières qui touchent les gens et celles qui confrontent les valeurs. » (Thibault, 1995, p. 9) Dans cette perspective, il ne revient plus exclusivement à l' élu décideur de définir le contenu de « l'intérêt public ».

Si nous replaçons ces écoles de pensée dans le contexte plus large des approches de la démocratie, l'école réaliste s'apparente davantage à une approche libérale. Dans le premier cas, la contribution du citoyen au processus décisionnel est relativement limitée et le test de légitimité consiste dans la possibilité de réagir à un problème déjà formulé et à des solutions déjà trouvées (légitimité procédurale). Dans le deuxième cas, la contribution attendue des citoyens est plus importante du fait de leur participation à la formulation du problème et à la recherche de solution. Cette approche requiert l'application d'un test de légitimité substantielle qui ne réside plus seulement dans la seule opportunité de participation mais dans la justification de la décision.

Toutefois, au-delà de ces conceptions divergentes de la démocratie et du rôle de la participation des citoyens dans le processus décisionnel, du moment où nous reconnaissons la complexité des processus de décision, ainsi que les conflits qui s'y déroulent et des transformations qui s'y opèrent, nous ne pouvons que douter de la possibilité de toujours prouver qu'une décision est ou non la meilleure : meilleure pour qui?, selon quels critères?, à quel moment dans le temps? D'aucuns considèrent que la multiplicité des systèmes de valeurs qui s'affrontent dans les débats publics appelle à une redéfinition du concept de légitimité démocratique et de notre approche de la notion de controverse.

### *Légitimité du processus et notion de « clôture des controverses publiques »*

Compte tenu de la multiplicité des systèmes de valeurs qui s'opposent dans une controverse publique, comment en arriver à une solution qui soit acceptable pour tous? Comme le souligne Limoges (1993), la robustesse de la « clôture d'une controverse » ne réside pas dans l'atteinte d'un consensus mais bien dans la « sûreté des justifications » de la décision sous le regard public.

« En fait, et contrairement à ce que beaucoup croient ou souhaitent, la clôture d'une controverse ne se réalise généralement pas par consensus; aucune controverse, sauf peut-être celles qui ont un caractère très local et se prêtent à des processus de médiation, ne trouve son issue dans une unanimité de point de vue. Gérer une controverse avec succès ce n'est, par la force des choses, que susciter une clôture dont la robustesse se manifeste en ce que même ceux qui demeurent réfractaires aux conclusions du processus estiment que les coûts (sociaux, symboliques, économiques, etc.) de poursuite du débat public deviennent trop élevés en regard des espérances de gains. Ce n'est pas seulement une affaire de majorité; la robustesse d'une clôture tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, mais aussi au respect des exigences de légitimité du processus. » (p. 61)

Mais comment juger de la sûreté des justifications de la décision et de la légitimité du processus? Comme l'expriment Roy et Bouyssou (1993)

Aucune démarche objective fondée sur la seule raison ne peut démontrer l'optimalité ni même le bien-fondé d'un système de valeurs ou d'un mode d'anticipation de l'avenir. L'influence de la personnalité des acteurs impliqués dans un processus de décision échappe à l'analyse scientifique par beaucoup d'autres aspects, notamment par les projets à long terme dont ils sont porteurs, leur capacité à concevoir des possibles et à en évaluer les conséquences, à remettre en question certaines de leurs convictions ainsi qu'à ébranler celles d'autrui, leur aptitude à agir sur les perceptions et représentation du réel, la façon dont ils ressentent et lèvent certaines ambiguïtés, leur habileté à créer des situations plus ou moins difficilement réversibles, etc. (p. 23)

C'est pourquoi ces derniers proposent l'usage de méthodes d'aide à la décision permettant de rendre le plus explicite possible les choix faits tout au long du processus décisionnel et les systèmes de valeur qui les sous-tendent.

D'ailleurs, une telle approche a été utilisée par Pototidis (2007) dans l'analyse de l'implantation de systèmes d'énergie renouvelable dont des parcs éoliens.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Comme le signale Pototidis (2007) dans l'analyse de l'implantation des systèmes d'énergie renouvelable (SER), l'emphase a été placée sur la faisabilité technique et économique. L'intégration du point de vue des personnes affectées ou concernées utilise des approches classiques d'information, de consultation du public, de traitement des plaintes, etc. qui sont limités sur le plan de l'analyse des coûts et des avantages des SER. L'utilisation d'outils d'analyse qui permettent la production d'informations structurées sur les conséquences économiques, environnementales et sociales de l'implantation des SER et l'intégration du point de vue des acteurs sociaux dans l'analyse de ces conséquences constituerait une source d'avancement. Une approche d'aide multicritère à la décision dans un contexte multi-acteurs a été mise à l'essai de façon avantageuse pour l'évaluation des impacts d'un projet éolien.

Nous considérons que les processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) peuvent contribuer à accroître la légitimité des processus décisionnels en environnement par la production d'informations précises et structurées sur les impacts et les risques découlant d'une action qu'il s'agisse d'un projet, d'un plan, d'une politique ou d'un programme. De plus, la plupart des processus mis en place par plus d'une centaine de pays et d'organisations à travers le monde comportent des dispositifs de participation. Les modalités de participation varient d'une juridiction à l'autre en ce qui concerne notamment l'identification des participants, l'ampleur et le moment de la participation. Toutefois, la majorité comportent de rendre publique l'information sur le projet, certaines prévoient la possibilité de tenir des consultations sous la forme de contacts informels, d'ateliers, de groupes consultatifs, de questionnaires ou d'assemblées publiques, et récemment, on voit apparaître des processus de négociation et de collaboration multipartite à la suite de l'introduction de la médiation et des comités de suivi environnemental.

Toutefois, certaines lacunes dans la conception ou l'application des processus d'ÉIE nuisent à sa performance à cet égard. Il importe de faire écho aux commentaires des observateurs et analystes de le domaine de l'ÉIE et plus particulièrement ceux qui portent sur la mise en œuvre de la procédure d'évaluation et d'examen sur l'environnement (PÉEIE).

#### **2.2.1.4 Contribution de l'ÉIE à la légitimité des processus décisionnels**

La reconnaissance du rôle de l'ÉIE en tant qu'outil d'aide à la décision ne doit pas constituer une raison pour faire l'économie d'un questionnement sur son efficacité à cet égard. L'expérience acquise dans l'application de ces processus permet de jeter un regard critique sur les pratiques et de faire des recommandations pour les améliorer au regard de la problématique qui nous occupe. Les thèmes abordés sont les suivants :

- Place de l'ÉIE dans le processus décisionnel en environnement
- Place de l'ÉIE dans la planification des projets
- Participation des parties prenantes à l'ÉIE
- Qualité et pertinence de l'information produite

##### **2.2.1.4.1 Place de l'ÉIE dans le processus décisionnel en environnement**

L'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) est un des premiers dispositifs parmi de nombreux autres regroupés sous le vocable d'évaluation environnementale (ÉE) à avoir été adopté pour favoriser la prise en compte de l'environnement dans les décisions de développement. L'ÉIE est un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociales et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeurs soient pris. » (Sadler, 1996, p. 15) L'ÉIE est donc un processus qui s'applique à des projets spécifiques.

Selon Sadler (1996), ce dispositif devait être appuyé par l'adoption de politiques, de plans, de programmes (PPP) en matière d'environnement. Mais ces PPP en environnement tardent à être adoptés réduisant ainsi la portée de l'ÉIE. Dans ce contexte, l'ÉIE est cantonnée à un rôle « réactif » qui en diminue l'efficacité. D'aucuns déplorent l'absence de PPP cohérents de gestion

des ressources et du développement qui intègrent les considérations environnementales en amont de la réalisation de projets spécifiques.

« Pour l'essentiel le cadre de planification nécessaire à une évaluation systématique des impacts au Canada est très peu développé. Aussi la contribution potentielle de l'évaluation des impacts à la gestion environnementale est largement sous-exploitée. [...] Le problème ne réside pas dans l'ÉIE mais dans le processus de gestion des ressources et la planification du développement dont fait partie l'ÉIE. Ce genre de discontinuité structurelle a des répercussions importantes dans la prise de décision. Il est difficile d'appliquer des processus d'ÉIE efficacement lorsque : 1) les politiques qui encadrent les projets sont vagues, ambiguës voire même contradictoires, 2) la justification des projets est considérée *a priori* comme avérée. »

(Sadler 1996, p.108, 109) (traduction libre)

Du reste une revue sommaire des controverses suscitées par les projets ayant été l'objet d'une enquête et d'une audience publiques du BAPE démontre que les enjeux soulevés par les intervenants ne portent pas uniquement sur l'évaluation des impacts des projets (enjeux substantiels) et à l'évaluation du risque (enjeux liés à l'incertitude), mais également sur leur justification (enjeux structurels) au regard des stratégies de développement.

L'évaluation environnementale stratégique (ÉES) constitue une des mesures suggérées pour appréhender les problèmes environnementaux en amont de la réalisation de projets particuliers. L'ÉES est un processus formel et exhaustif servant à évaluer les incidences environnementales et sociales d'actions stratégiques comme les politiques, les plans ou les programmes (PPP), ainsi que leurs solutions de rechange, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par les autorités imputables (Thérivel *et al.* 1992).

L'ÉES comble les lacunes de l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) par projet de plusieurs façons, soit en :

- permettant l'analyse d'une gamme plus étendue d'enjeux;
- prenant en considération une gamme plus étendue d'impacts comme les impacts cumulatifs, les impacts indirects et les impacts secondaires ;
- permettant l'élaboration et l'évaluation de solutions de rechange, ainsi que l'adoption de mesures de mitigation à l'échelle des PPP;
- intégrant les principes du développement durable dans le processus décisionnel, des PPP jusqu'aux projets particuliers. (Sherpherd et Ortolano 1996, p. 322)

Sur le plan de la légitimité des processus décisionnels en environnement, l'absence de PPP et de véhicules adéquats pour soulever des enjeux stratégiques pose problème, plusieurs des enjeux stratégiques soulevés par les parties prenantes à l'ÉIE demeurant non analysés.

#### **2.2.1.4.2 Place de l'ÉIE dans la planification des projets**

Une remarque qui apparaît de façon récurrente dans les commentaires des observateurs et des analystes concernant la place de l'ÉIE dans le processus de planification des projets est qu'elle intervient après que leurs principales composantes aient été décidées, incluant le choix du site lorsqu'il s'agit d'un projet physique. Selon Ortolano et Shepherd (1995) :

... L'ÉIE est faite normalement après que les planificateurs et les décideurs ont pris position sur un projet d'intervention. Dans ce contexte, l'ÉIE consiste pour une part importante à trouver des solutions à un projet déjà accepté. Comme le soulignent

Ensminger and McLean (1993: 48-49), "les décisions importantes, incluant celles de procéder à l'intervention et le choix du site interviennent souvent avant que l'ÉIE soit réalisée. L'ÉIE est conçue en appui de ces décisions." Cette utilisation de l'ÉIE comme justification *ex post facto* des décisions illustre l'insuccès de l'intégration de l'ÉIE dans la planification des projets que nous nommerons ci-après « le problème d'intégration ».

Le problème d'intégration persistera tant et aussi longtemps que les promoteurs réaliseront l'ÉIE après que le projet soit bien défini et que les probabilités de son financement et de l'obtention des approbations nécessaires soient élevées. (Ortolano et Shepherd 1995, p.15) (traduction libre)

Deux rapports gouvernementaux successifs portant sur la révision de la *Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* (PÉEIE) arrivent à des conclusions de même nature.<sup>48</sup>

### 2.2.1.4.3 Participation des parties prenantes l'ÉIE

#### ***Moment de la participation***

En ce qui concerne la participation des parties prenantes au processus d'ÉIE, les observateurs déplorent que les consultations aient lieu en fin de procédure, soit après la réalisation de l'étude d'impact, rendant à toutes fins utiles la possibilité d'influencer le choix des options nulle. En ce qui concerne plus spécifiquement la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), la participation des parties prenantes au processus d'ÉIE n'intervient qu'au moment de l'enquête et l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), soit après la publication du rapport d'étude d'impact par le promoteur. Lacoste et al. (1988) notaient à cet égard que :

« ... le défaut majeur d'associer le public aux dernières étapes de l'évaluation. Quand le promoteur a terminé son étude d'impact, son projet est prêt et ses choix sont arrêtés, alors que les préoccupations des citoyens portent souvent sur la planification environnementale du projet. Comme les véritables enjeux d'un projet se jouent lors de la planification, au moment de la justification et des choix d'options, il devient difficile pour la population, sinon impossible, de discuter ces enjeux. » (p. 55)

Également, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'enquête et l'audience publique du BAPE fait l'objet d'un rapport distinct du rapport d'étude d'impact et de l'analyse environnementale du MDDEP, ce qui dénote le choix du législateur de considérer séparément les dimensions techniques et politiques de l'ÉIE. Afin de corriger ces lacunes, les comités d'experts et commissions d'enquête<sup>49</sup> ont recommandé de consulter les parties prenantes en amont du processus d'ÉIE, c'est-à-dire à l'étape du cadrage,<sup>50</sup> au moment où on détermine la

<sup>48</sup> Le Comité de révision de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement notait à cet égard: « ... on choisit tel site, telle solution technique ou telle modalité d'exécution *a priori* et par la suite, on s'efforce de justifier ces décisions et d'en réduire les impacts en réalisant l'étude d'impact exigée. » (Lacoste, 1988, p. 37) Voir aussi : Commission de l'aménagement et des équipements. 1992. *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Québec : Gouvernement du Québec, 72 p.

<sup>49</sup> Ibid., note 43.

<sup>50</sup> « Le cadrage [...] est la phase du processus pendant laquelle l'autorité compétente, une fois qu'elle a établi la nécessité d'une étude d'impact, peut « se faire une idée sur les principaux problèmes d'environnement soulevés par le projet, sur le calendrier et le champ des analyses à effectuer, sur les

portée de l'étude d'impact. Les directives types émises par le MDDEP, incluant celle portant sur les projets éoliens, recommandent aux promoteurs de tenir une consultation en début de procédure. Le Ministère incite l'initiateur de projet à adopter des plans de communication et à débiter le processus de consultation avant ou dès le dépôt de l'avis de projet et à y associer toutes les parties concernées, tant les individus, les groupes, les comités et les collectivités que les ministères et autres organismes publics et parapublics. Selon le Ministère :

« ...il est utile d'amorcer la consultation le plus tôt possible dans le processus de planification des projets pour que les opinions des parties intéressées puissent exercer une réelle influence sur les questions à étudier, les choix et les prises de décision. Plus la consultation intervient tôt dans le processus qui mène à une décision, plus grande est l'influence des citoyens sur l'ensemble du projet et, nécessairement, plus le projet risque d'être acceptable socialement. » (MDDEP, 2005, p. 3)

Cette recommandation est largement suivie par les promoteurs qui procèdent à des consultations avant ou pendant la réalisation de l'étude d'impact. Toutefois, ces consultations ne servent pas toujours à « ... exercer une réelle influence sur les questions à étudier ».

Comme le notait Côté (2004) dans une étude de cas portant sur la participation des acteurs sociaux à l'ÉIE d'un projet industriel, la consultation du promoteur n'a pas servi à structurer le contenu de l'étude d'impact, mais plutôt à répondre aux questions des participants et à trouver des solutions de communication publiques aux problèmes susceptibles d'en affecter l'acceptabilité sociale. Le résultat de la consultation a été présenté sommairement dans une section de l'étude sous la forme d'une synthèse des thèmes soulevés, des réponses apportées aux questions des participants et, le cas échéant des mesures<sup>51</sup> prises pour répondre à certains problèmes évoqués. Toutefois, on ne précise pas dans le rapport d'étude comment les considérations soulevées par les participants ont été intégrées dans l'élaboration des options et leur évaluation.

Cette façon de faire suggère une approche politique de la participation axée sur la négociation des conditions de réalisation des projets, plutôt qu'une approche constructiviste axée sur la « co-construction de l'objet » et le développement d'une compréhension partagée entre les parties prenantes des enjeux du projet. Cette approche politique de la participation se traduit par une diminution du pouvoir d'influence des parties prenantes. Ces dernières initialement invités, par la consultation en amont du processus d'ÉIE, à participer à l'élaboration des scénarios d'action, du cadre d'analyse (construction d'une grille d'évaluation des impacts) et de son application (évaluation des impacts), sont engagées en fait dans un processus de négociation de leur adhésion au projet.

#### **2.2.1.4.4 Pertinence de l'information produite et évaluation des impacts sociaux (ÉIS)**

La qualité et la pertinence de l'information produite dans le cadre de l'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) est une autre problématique qui apparaît de façon récurrente dans les commentaires des observateurs et des analystes. Malgré la somme des informations colligées

---

sources de connaissances spécialisées à utiliser et sur les mesures d'atténuation à envisager » (OCDE, 1992a : 14. » (André, 1999, p. 50).

<sup>51</sup> Mesures d'atténuation des impacts, de maximisation des retombées, de compensation et de suivi des impacts.

dans les études d'impact, il est souvent pratiquement impossible de savoir quels sont les enjeux du projet, et plus particulièrement ceux rattachés aux impacts sociaux.

En dépit de l'élargissement progressif de l'ÉIE aux répercussions sociales et la mesure du changement, plusieurs praticiens s'interrogent à savoir jusqu'à quel point celles-ci sont étudiées de manière systématique et approfondie. Les considérations portant sur les impacts sociaux et économiques continuent d'être le parent pauvre de l'évaluation environnementale nonobstant certaines initiatives législatives (Morris et Therivel, 1995).

Parmi les lacunes concernant le volet « impacts sociaux » des études impacts, il y a la notion même d'impacts sociaux. Comme le relève Gagnon (2002), c'est le changement matériel ou direct entraîné par le projet qui est décrit, tel que l'augmentation de la circulation, plutôt que les effets humains/sociaux qui découlent de ce changement, tels que l'augmentation du bruit et ses effets sur le stress et le sommeil (p. 72).

Une autre cause de *quiproquo* en ce qui concerne la notion d'impacts sociaux réside dans le fait que plusieurs praticiens assimilent les techniques de participation du public à une technique d'évaluation des impacts sociaux<sup>52</sup>. Or, comme le soulignent Freudenberg et Olsen (1983), il est important de faire la distinction entre l'information portant sur les opinions et celle portant sur les conséquences sociales d'une action.

« ... l'information sur les opinions n'est pas nécessairement la même chose que l'information sur les conséquences sociales. Les données concernant les opinions avant la réalisation d'un projet ou d'un changement de politique [...] sont importantes en soi. Mais l'information sur les attitudes n'est tout simplement pas la même chose que les informations sur les conséquences éventuelles.. » (Freudenberg & Olsen, 1983, p. 72).

Parmi les cas recensés par les auteurs pour illustrer cette situation, il y a celui d'un projet de construction d'une centrale thermique au charbon. Deux sites avaient été retenus pour la réalisation du projet. Le premier était situé dans une région rurale et le deuxième en périphérie d'une zone urbaine. Dans le premier cas, le projet bénéficiait de l'appui de la communauté qui y voyait une source de développement économique. Dans le deuxième cas, la population s'opposait au projet craignant notamment l'effet des émissions atmosphériques sur la santé. Après avoir procédé à une évaluation des impacts sociaux (ÉIS), il s'est avéré que les impacts du projet seraient beaucoup plus importants si on choisissait le premier site par rapport au deuxième.

Du reste, cette situation n'est pas rare. Dans le cas analysé par Côté (2004) concernant la construction du complexe industriel d'Alcan à Alma (Qc), les justifications socioéconomiques prennent une place particulièrement importante dans les régions en situation de difficultés économiques et conduisent à l'acceptation de projets malgré certains problèmes, ce qui n'est pas sans conséquence sur le long terme. Dans ce cas particulier, l'acceptabilité sociale dont bénéficiait le projet *a priori* à cause de ses retombées économiques et fiscales à l'échelle

---

<sup>52</sup> L'ÉIS est un processus systématique qui vise à déterminer les impacts sur la qualité de vie au quotidien de personnes dont l'environnement est affecté par une intervention physique ou un changement de politique. L'ÉIS commence par un état des lieux et une description des composantes susceptibles d'être affectées dans l'avenir, de manière à estimer les impacts sur la communauté une fois l'intervention ou le changement de politique réalisé. L'ÉIS est important à l'étape de la surveillance des impacts en vue de mesurer les impacts réels par rapport aux impacts prédits. (Burdge, 1990, p. 88) (traduction libre)

locale, a eu pour effet d'empêcher une réelle liberté d'expression. Aussi, plusieurs groupes parmi les plus critiques des activités du promoteur dans la région ont choisi de ne pas se présenter à la pré-consultation et de ne pas participer à l'audience publique du BAPE<sup>53</sup>. Également, les impacts économiques du projet ont eu préséance sur toutes considérations qui auraient pu émerger du processus d'évaluation et de suivi des impacts. Les consultations ont été plutôt l'occasion pour les leaders politiques et économiques de rappeler les termes de l'entente tacite, entre le promoteur et la Ville d'Alma. Plusieurs participants aux consultations avaient même tendance à minimiser les impacts du projet, et cela même s'il avait été démontré lors de l'audience publique que, malgré l'utilisation de technologies modernes, le mégacomplexe d'Alma avait pour conséquence d'augmenter le niveau des émissions de certains contaminants comparativement à l'ancienne usine.

À l'étape de la réalisation du projet, aucune procédure de suivi des impacts<sup>54</sup> n'avait été établie au sens propre du terme, ce qui n'est pas sans conséquences. En effet, par exemple, à la suite des plaintes reçues des résidents d'un quartier concernant la circulation intensive de véhicules lourds, le comité a proposé des mesures d'atténuation pour améliorer la sécurité et réduire les inconvénients. Des mesures ont été prises pour réduire et appliquer les limites de vitesse, ainsi qu'un nouvel horaire limitant les activités de transport à certaines plages horaires. Mais aucune évaluation des impacts n'a été faite. Aussi, les changements occasionnés par l'augmentation de la circulation sur les populations riveraines comme le niveau de bruit ambiant, la contamination de l'air par le sable, la sécurité des résidents, ainsi que les conséquences sociales de ces changements comme la perte de sommeil, l'augmentation du stress, les changements d'habitude de vie, les risques d'accident n'ont pas été documentés ni analysés (Côté, 2001). Même si rien n'aurait pu être fait parce qu'il était impossible d'arrêter la circulation, ce qui aurait eu pour effet de ralentir voire même d'interrompre les travaux de construction dont l'exécution était assujettie à un échéancier serré, les informations sur les impacts de la circulation auraient pu contribuer à sortir de l'isolement les résidents qui avaient décidé d'exprimer leur mécontentement dans la communauté qui les considérait d'entrée de jeu comme des « chialeurs ».

Les résultats de cette recherche renforcent la pertinence des considérations soulevées par Freudenberg et Olsen (1983) et mettent en relief l'importance d'une évaluation et d'un suivi systématiques des impacts sociaux. L'acceptabilité sociale d'un projet manifestée par une opinion publique favorable ne signifie pas automatiquement « absence d'impacts sociaux ». À l'inverse, une opinion publique hostile n'indique pas nécessairement la présence d'impacts sociaux importants. Enfin, une connaissance incomplète des impacts sociaux peut avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale à long terme des problèmes non prévus pouvant émerger bien après la réalisation du projet.

Ces dernières considérations sur la contribution des processus d'ÉIE à la légitimité des processus décisionnels en environnement complètent ce chapitre. Notre objectif était de se donner quelques repères sous la forme de notions ou de principes préliminaires concernant

---

<sup>53</sup> D'ailleurs, les groupes environnementaux représentent une proportion négligeable des participants aux consultations.

<sup>54</sup> Nous entendons une procédure par laquelle on identifie et analyse les impacts pouvant résulter de changements non prévus ou de changements qui ont été anticipés mais mal évalués dans l'étude d'impact.

des dimensions importantes de l'acceptabilité sociale. Nous avons explicité les notions de controverse publique, d'équité de la décision et de légitimité du processus.

La notion de controverse publique nous a permis de prendre conscience encore davantage que les systèmes de valeurs qui s'expriment à l'occasion de controverses publiques sont multiples et complexes. Également, les controverses sont construites par les participants qui en définissent progressivement le contenu en s'engageant dans un débat et un processus d'échange.

L'application de deux théories de la justice nous a permis de mettre en lumière des logiques très différentes pour évaluer l'équité d'une décision. Comme nous l'avons démontré, l'application d'une ou l'autre des logiques entraîne des implications très concrètes dans les décisions d'affaires publiques et dans la façon de déterminer ce qui est acceptable ou ce qui ne l'est pas.

En ce qui concerne la légitimité du processus décisionnel, premièrement, nous avons distingué deux types de légitimité, chacun identifiable à une conception différente de la démocratie. Ensuite, nous avons parlé de la construction de la légitimité démocratique. Deuxièmement, nous avons évoqué les critères applicables à la décision collective dans un contexte de démocratie délibérative. Nous nous sommes demandés : comment juger de la légitimité du processus décisionnel dans le contexte plus spécifique de la démocratie représentative? Enfin, nous avons fait le parallèle entre les notions de légitimité et de « clôture des controverses publiques ». Troisièmement, nous nous sommes intéressés à la question de la légitimité du processus dans le contexte plus spécifique des processus décisionnels en environnement et à la contribution de l'ÉIE à cet égard. Nous avons abordé différents thèmes qui ont un lien direct ou indirect avec la question de la légitimité.

L'ensemble des considérations soulevées dans ce chapitre nous permet d'ores et déjà de distinguer des approches de construction de l'acceptabilité sociale utilisant des processus d'ÉIE et de participation des parties prenantes à la décision. Également, il est possible d'envisager diverses échelles d'évaluation de l'acceptabilité sociale auxquelles sont rattachés des critères spécifiques.

## 2.2.2 Notion de développement territorial durable

Tel que mentionné dans le devis de recherche, notre analyse de la problématique de l'intégration d'installations éoliennes s'inscrit dans une perspective de « développement territorial durable ». En effet, les chercheurs de quatre constituantes du réseau des Universités du Québec, soit celles de Rimouski (UQAR), de Chicoutimi (UQAC), de l'Outaouais (UQO) et de l'Abitibi Témiscamingue (UQAT), réunis depuis 2003 au sein du *Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT)*, s'intéressent de longue date aux questions de développement territorial. Les travaux réalisés notamment par les chercheurs du *Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec (GRIDEQ)* à l'UQAR et du *Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR)* à l'UQAC témoignent de cet intérêt.

Pour ces chercheurs, le « développement territorial » désigne un courant de recherche qui s'intéresse aux processus et aux dynamiques territorialement ancrés de développement, dans la perspective de les identifier, de les décrire et de les rendre intelligibles. L'objectif de la recherche consiste alors « [...] à comprendre comment les acteurs qui habitent les

collectivités et les sociétés interagissent avec des territoires qu'ils construisent et structurent tout en étant structurés par eux. » (Jean 2006, p. 468)

### *Paradigme émergent*

D'aucuns considèrent que le «développement territorial» appartient à un paradigme en émergence par rapport à l'approche classique du développement (Jean, 2006). Dans l'approche classique, inspirée par la pensée économique (classique), la spécificité des territoires est reconnue, mais uniquement par rapport aux facteurs de production, et partant aux avantages comparatifs découlant notamment de leurs caractéristiques biophysiques (dotation en ressources naturelles) et de leur positionnement stratégique (proximité des marchés ou des voies de communication), etc. Le milieu humain est considéré à cet égard en fonction de son pouvoir attractif en termes d'environnement social et de disponibilité de ressources humaines.

Dans l'approche territoriale, la problématique du développement se situe davantage au niveau de la «dynamique endogène des milieux». Elle s'appuie sur l'hypothèse qu'il existerait des dynamiques territoriales spécifiques capables de susciter des processus d'innovation territoriaux qui se situent en marge des mécanismes du marché. Le rôle des acteurs sociaux dans la capacité d'innovation et de dynamisme économique est dès lors reconnu. Le territoire n'est plus donné *a priori*, comme c'est le cas en théorie économique classique, mais est construit grâce à la dynamique de ses acteurs.

L'approche territoriale s'est développée autour de quatre courants de recherche principaux : 1) développement hiérarchisé et situé, 2) développement territorial ou territorialisé, 3) développement humain et social, 4) l'éco-développement (Lafontaine, 2005). (ENCADRÉ 1) Parmi ces courants de recherche celui du «développement territorial ou territorialisé» dans lequel s'inscrivent une bonne partie des travaux des chercheurs du GRIDEQ met l'accent sur les dynamiques d'acteurs et les cadres politico-sociétaux ou territoriaux, de vie, et leurs articulations multiscalaires. La problématique des inégalités de développement et les phénomènes de polarisation spatiale constituent des thèmes de recherche importants.

### Encadré 1 : Approche territoriale : courants de recherche

1) Développement hiérarchisé et situé :

Ce courant de recherche met l'accent sur l'étude des complexes industriels territorialisés, les facteurs économiques et institutionnels, le rôle de compétence, les systèmes d'innovation, et cela dans une perspective de soutien de la compétitivité des entreprises et des régions dans un monde considéré comme hiérarchisé ou polarisé. (p.365)

2) Développement territorial ou territorialisé :

Ce courant de recherche dans lequel s'inscrivent une bonne partie des travaux des chercheurs du GRIDEQ met l'accent sur les dynamiques d'acteurs et les cadres politico-sociétaux ou territoriaux, de vie, et leurs articulations multiscalaires. La problématique des inégalités de développement et les phénomènes de polarisation spatiale constituent des thèmes de recherche importants. (p. 365)

3) Développement social et humain :

Ce troisième courant s'intéresse plutôt aux besoins de base et culturels, ainsi qu'aux questions de libertés et de capacités de choix personnels, d'accès aux ressources matérielles et immatérielles, ainsi qu'aux processus démocratiques.

4) L'éco-développement :

Enfin, les recherches s'inscrivant dans le quatrième courant portent sur l'intégration des dimensions du développement durable ou viable, à la fois sociales et institutionnelles, économiques et biophysiques du développement, et cela «... tout en souscrivant à des valeurs normatives d'équité, d'efficience et de transmission de patrimoines naturel et culturel aux générations humaines à venir.» (Lafontaine, 2005, p. 367)

Comme le souligne Lafontaine (2005), ce courant s'intéresse davantage «aux acteurs humains en tant qu'unités motrices centrales » que le courant du « Développement hiérarchisé et situé » dont l'attention est plus orientée vers les échanges économiques ou la firme. Enfin, selon l'auteure certains rapprochements peuvent être faits avec les troisième et quatrième courants du développement dit humain et du développement durable (Lafontaine, 2005, p. 365).

Un exemple d'application de la notion de «développement territorial» est celui de l'élaboration d'un modèle de suivi et d'évaluation du dispositif du Pacte rural<sup>55</sup> par un regroupement de chercheurs du réseau des Universités du Québec (CRDT, 2007).

#### *Représentation théorique de la dynamique du développement rural*

Dans le modèle de suivi et d'évaluation du dispositif du Pacte rural (FIGURE 2-4), les «collectivités rurales» sont considérées comme des systemes dynamiques à la fois spécifiques et interreliés à des systemes se situant à des échelles spatiales plus grandes (p. 9). Ces systemes se caractérisent par une configuration de capitaux (ou ressources) spécifiques (composante 1 du modèle) qui sont variablement activés suivant la mobilisation des acteurs territoriaux et des actions ou projets mis en œuvre (composante 2 du modèle).

<sup>55</sup> Politique nationale de la ruralité (Québec, 2001)

Les capacités de mobilisation «... font en particulier référence aux capacités des acteurs locaux à stimuler la participation civique, à faire naître une volonté commune d'intervenir, à soutenir des organisations territoriales de développement et à en faire naître, à stimuler la formation de réseaux d'acteurs et l'implication de bénévoles à des fins de développement.» (p. 59) L'engagement citoyen «... concerne les processus d'information, de consultation, de concertation et de participation à la prise de décision» (p. 69) La gouvernance locale «... concerne les mécanismes et processus de mise en coordination des ressources et la coopération territoriale, les réseaux, les partenariats et la confiance mutuelle.» (p. 82)

Les objectifs des actions ou projets innovants doivent être cohérents avec les orientations de la politique. Dans le cas à l'étude, il s'agissait des orientations de la *Politique nationale de la ruralité* dont émane le dispositif de Pacte rural. Mais il pourrait s'agir d'autres politiques ou programmes de développement territorial.

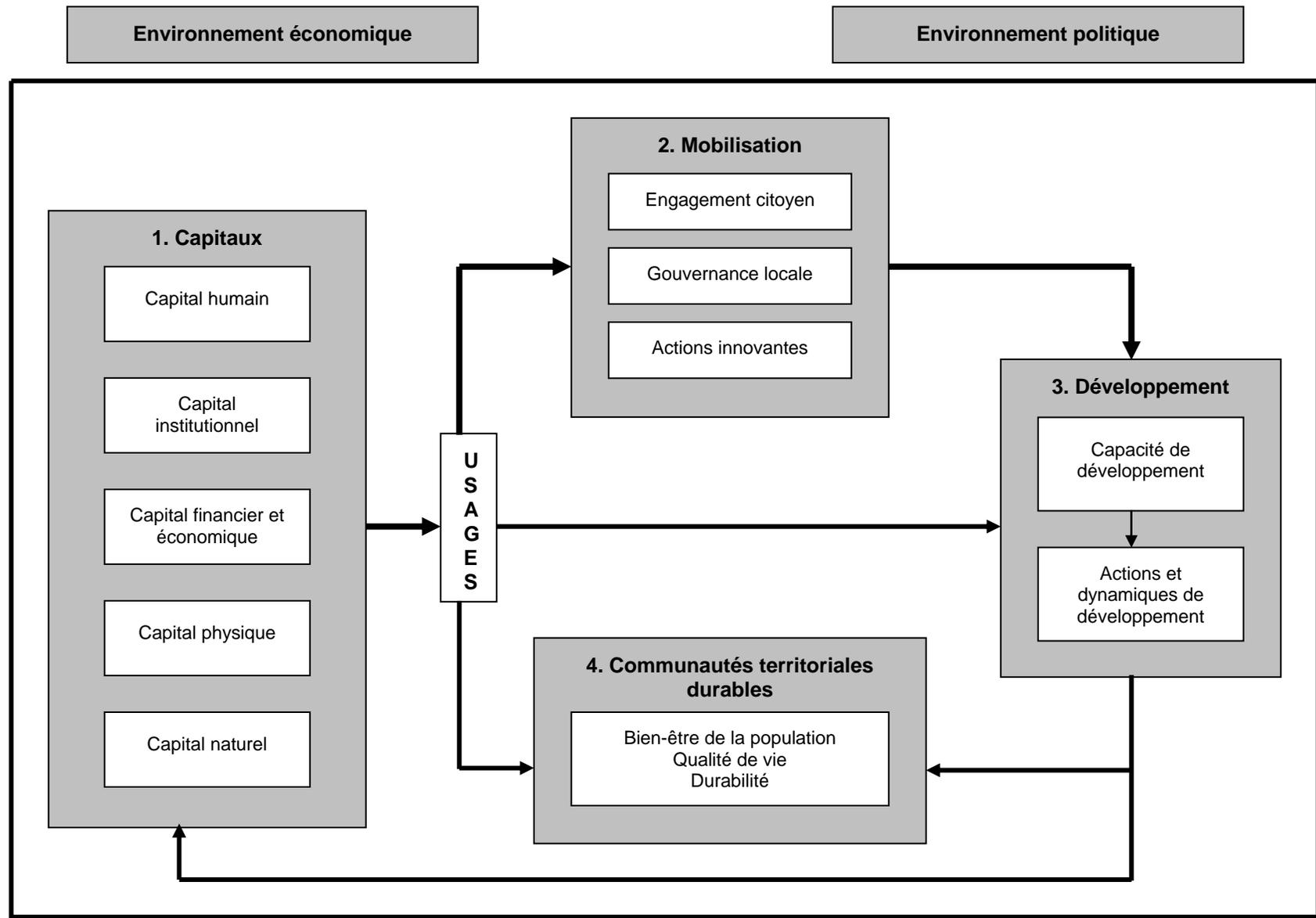
La troisième composante du modèle est le développement. Une des définitions de la notion de «développement» à laquelle se réfèrent les auteurs, celle de Perroux (1961), est la suivante. Le développement est : « [...] la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit (*L'économie du XXe siècle*, 1961, p.191)» (p. 210). La capacité de développement est définie par :

- la capacité d'une communauté à identifier et relever les défis du développement économique sur une base durable par la maîtrise collective des options sociales, économiques, technologiques et environnementales permettant de trouver des solutions à long terme aux problèmes de la collectivité,
- la capacité des acteurs locaux à élaborer une vision de leur territoire, de ses ressources et de ses environnements externes, à élaborer un plan ou une stratégie d'action, comme à identifier des priorités et à favoriser l'engagement par l'entremise de processus de consultation,
- la capacité des acteurs locaux à effectuer des suivis de ses stratégies. (p. 210)

Par ailleurs le développement découle des actions entreprises dans le cadre de projets, et cela dès leur conception. «À toutes les phases d'un projet, les actions qui y puisent leur dynamique, exercent des «effets» et sont susceptibles d'avoir des «retombées» à travers l'espace et le temps.» (p. 216)

Enfin, la dernière composante du modèle est la notion de «communautés territoriales durables» est définie comme :

Figure 2-4 : Modèle causal du développement rural considérant le dispositif des Pactes ruraux



« [...] un système territorial durable, des collectivités rurales durables, des territoires durables, ceci à long terme, au Québec [...] seraient ceux où un ensemble de personnes<sup>56</sup> parviendraient démocratiquement ensemble à définir des options et à coopérer pour mettre en œuvre des stratégies d'utilisation des ressources (ou «capitiaux», «patrimoine»), de façon à assurer leur renouvellement à long terme et à en créer de nouvelles afin de satisfaire leurs besoins, améliorer leur bien-être et leur qualité de vie, tout en étant en mesure de faire face ensemble à des difficultés et à des risques prévus ou imprévisibles. » (p. 273)

Des indicateurs de suivi et d'évaluation du dispositif de Pacte rural ont été identifiés pour chaque composante du modèle. Aussi, à titre d'exemple, les indicateurs relatifs à la « capacité de mobilisation » sont les suivants:

- Mise en place de mécanismes visant à stimuler la participation des acteurs et des organismes locaux et de la MRC aux activités et projets soutenus par le Pacte rural
- Mise en place d'un regroupement ou d'un réseau des acteurs associés aux activités ou aux projets soutenus par le Pacte (par municipalité, inter-municipal, MRC)
- Types d'organisations du milieu impliquées dans la mise en œuvre du Pacte rural (non lucratifs, instances publiques formées d'élus, organismes publics et parapublics, coopératives, entreprises privées)
- Naissance de nouveaux organismes
- Reconnaissance du travail des bénévoles impliqués dans le Pacte rural
- Processus de reconnaissance du travail des bénévoles.

En ce qui concerne «l'engagement citoyen» les indicateurs sont les suivants:

- Information : quels moyens ont été utilisés?
- Mise en place d'un mécanisme de collecte d'informations au sujet des activités et projets soutenus par celui-ci dans la MRC?
- Processus continu de diffusion de l'information au sujet du PR
- Consultation de la population au sujet des orientations ou des objectifs du développement en milieu rural
- Concertation entre les acteurs autour de projets soutenus par le Pacte et destinés aux collectivités rurales
- Augmentation de l'implication effective des citoyens des collectivités rurales de la MRC dans la recherche de solutions aux principaux problèmes qui les touchent
- Augmentation de la participation des citoyens aux comités, aux activités ou aux projets soutenus par le Pacte

---

<sup>56</sup> En santé, éduquées, actives, créatives et inventives partageant un territoire et qui s'entraident, incluant les femmes, les jeunes, les autochtones et les personnes âgées ou vulnérables, dont les besoins de base et les aspirations variées sont satisfaites ou en mesure de s'exprimer.

En somme, le modèle de suivi et d'évaluation du dispositif du Pacte rural constitue un exemple d'application du concept de développement territorial à l'analyse d'un dispositif rattaché à la mise en œuvre d'une politique utilisant des indicateurs spécifiques. Le modèle pourrait être appliqué à l'analyse d'autres dispositifs et d'autres politiques et programmes, ou même à des projets spécifiques.

## 2.2.3 Éléments de modélisation de l'acceptabilité sociale

Dans la présente section, nous proposons deux éléments de modélisation de l'acceptabilité sociale. Le premier concerne les niveaux d'application de l'acceptabilité sociale et le deuxième les approches de construction de l'acceptabilité sociale.

### 2.2.3.1 Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale

Le premier élément de modélisation concerne les niveaux d'application de l'acceptabilité sociale. Nous en distinguons trois : l'implantation de projets, la planification stratégique, le développement territorial durable. Cette proposition s'appuie sur l'hypothèse que l'acceptabilité sociale ne concerne pas uniquement les modalités de réalisation des projets et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts négatifs et en maximiser les retombées (positives), mais également les politiques, les plans et les programmes (PPP) en matière de développement sectoriel et territorial dans le cadre desquels ils s'insèrent.

Comme il a été mentionné précédemment, les controverses suscitées par la réalisation de projets de développement portent souvent sur les PPP ou encore sur les conséquences de leur application au niveau de projets spécifiques. Aussi par exemple certains auteurs établissent un lien entre le mode de développement de la filière éolienne, l'envergure des projets et l'appréhension des populations quant à l'ampleur des impacts sur les milieux physique et humain.

Dans le modèle proposé les objectifs visés, les acteurs impliqués, le résultat recherché, ainsi que l'échelle territoriale et la temporalité, et enfin les outils de régulation ne sont pas les mêmes selon le niveau d'application de l'acceptabilité sociale où nous nous situons. Comme il est représenté à la FIGURE 2-5, ces échelles s'intercalent les unes dans les autres du développement territorial durable, à la planification stratégique, à la réalisation de projets spécifique.

#### *Développement territorial durable*

Au niveau du développement territorial durable, les objectifs poursuivis sont la recherche des moyens pour satisfaire les besoins, améliorer le bien-être et la qualité de vie des populations concernées. Les acteurs impliqués sont les acteurs territoriaux et extra territoriaux. L'échelle spatiale est multiscalaire et la temporalité s'inscrit dans le long terme. Le résultat recherché est l'élaboration de stratégies d'utilisation et de préservation des ressources, ainsi que le développement des capacités des acteurs à prendre en charge leur développement. Les outils de régulation sont constitués de processus formels (Agenda 21, forum de citoyens, etc.) et des normes de conduite informelles appuyées par la mobilisation d'acteurs territoriaux.

### *Planification stratégique*

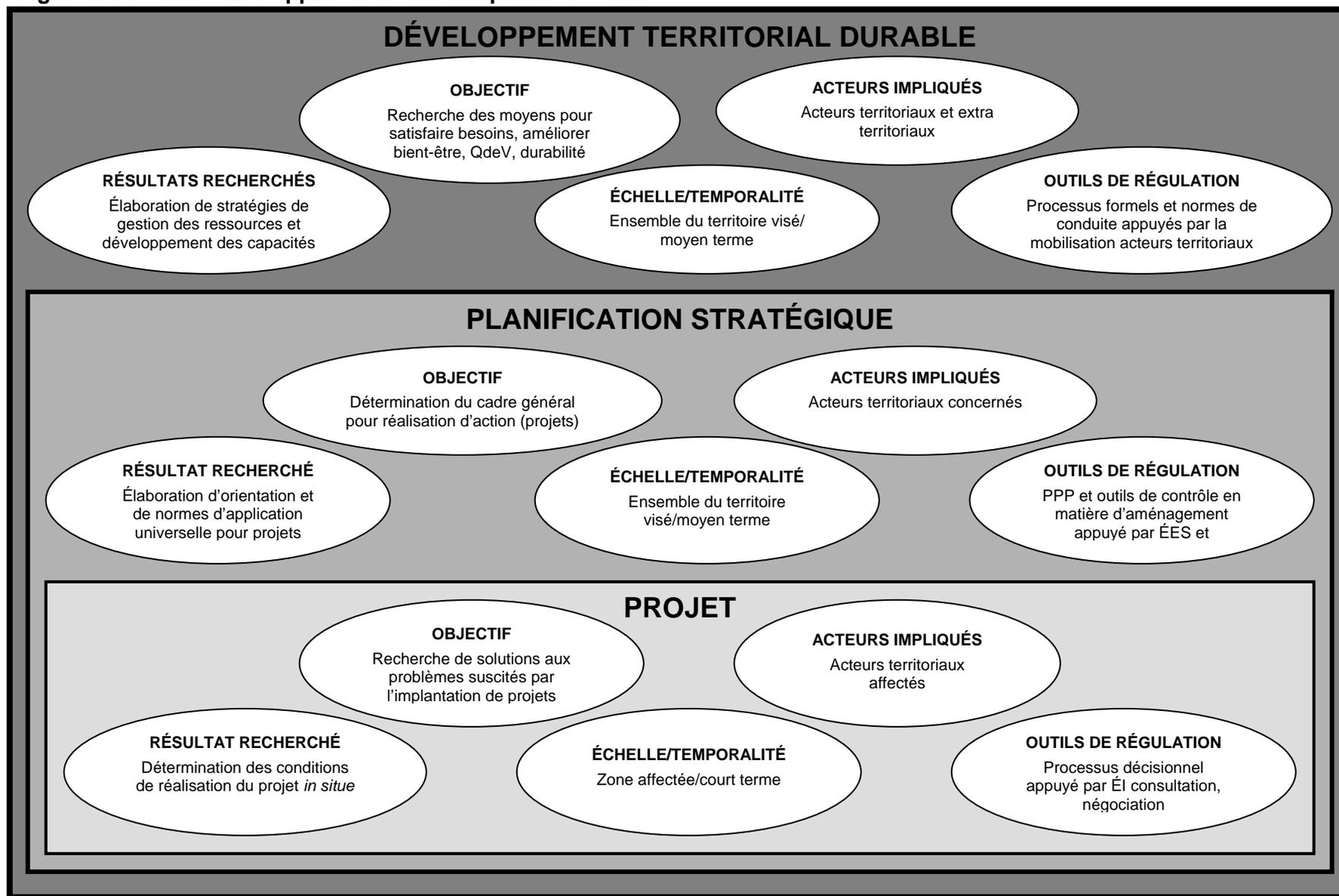
À l'échelle de la planification stratégique, l'objectif poursuivi est la détermination d'un cadre général pour la réalisation d'actions spécifiques (projets). Ce cadre touche le développement sectoriel, notamment l'énergie, et l'aménagement du territoire.

Les acteurs impliqués sont les acteurs territoriaux concernés. L'échelle spatiale est l'ensemble du territoire visé par la planification. Nous nous situons dans une temporalité à moyen terme. Le résultat recherché est l'élaboration d'orientations et de normes d'application universelle pour les actions (projets). Les outils de régulation sont les plans, politiques et programmes (sectoriels) et les outils de contrôle en matière d'aménagement appuyés par l'évaluation environnementale stratégique et la consultation.

### *Projet spécifique*

Dans le cadre de l'application de la notion d'acceptabilité sociale à « l'échelle projet », l'objectif poursuivi est la recherche de solutions aux problèmes suscités par l'implantation de projets spécifiques de parcs éoliens dans des collectivités locales (impacts sur le paysage, impacts sonores, impacts sur la faune, utilisation du territoire, etc. Les acteurs impliqués sont les acteurs territoriaux affectés pouvant impliquer une ou plusieurs municipalités. L'échelle spatiale est la zone affectée par le projet. Nous nous situons dans une temporalité à court terme. Le résultat recherché est la détermination des conditions de réalisation du projet *in situ* pour réduire les impacts et maximiser les retombées. Les outils de régulation sont d'une part, les autorisations administratives appuyées par l'évaluation des impacts, et d'autre part, la nature des processus décisionnels mis en œuvre, c'est-à-dire la nature des processus de participation avec les acteurs territoriaux affectés.

Figure 2-5 : Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale



### 2.2.3.2 Approches de construction de l'acceptabilité sociale

Le deuxième élément de modélisation concerne les approches de l'acceptabilité sociale. Nous en distinguons deux : l'approche socio-politique et l'approche raisonnée. La première se réfère à une démarche visant la recherche de solutions aux problèmes ayant une incidence sur l'accessibilité sociale du projet (objectif) suivant un processus d'arbitrage politique axé sur des dispositifs participatifs du type consultation, concertation ou négociation (mode opératoire) et dont le résultat recherché est la détermination des conditions de réalisation du projet aux fins d'autorisation (résultat). La deuxième approche se réfère à une démarche visant à assurer la viabilité du projet sur les plans social, environnemental et économique (objectif), suivant une démarche d'identification et d'évaluation des impacts du projet (mode opératoire) et dont le résultat recherché est la détermination des conditions de réalisation du projet aux fins de gestion à moyen et à long terme. Les deux approches de l'acceptabilité sociale sont présentées de façon schématique à la FIGURE 2-6.

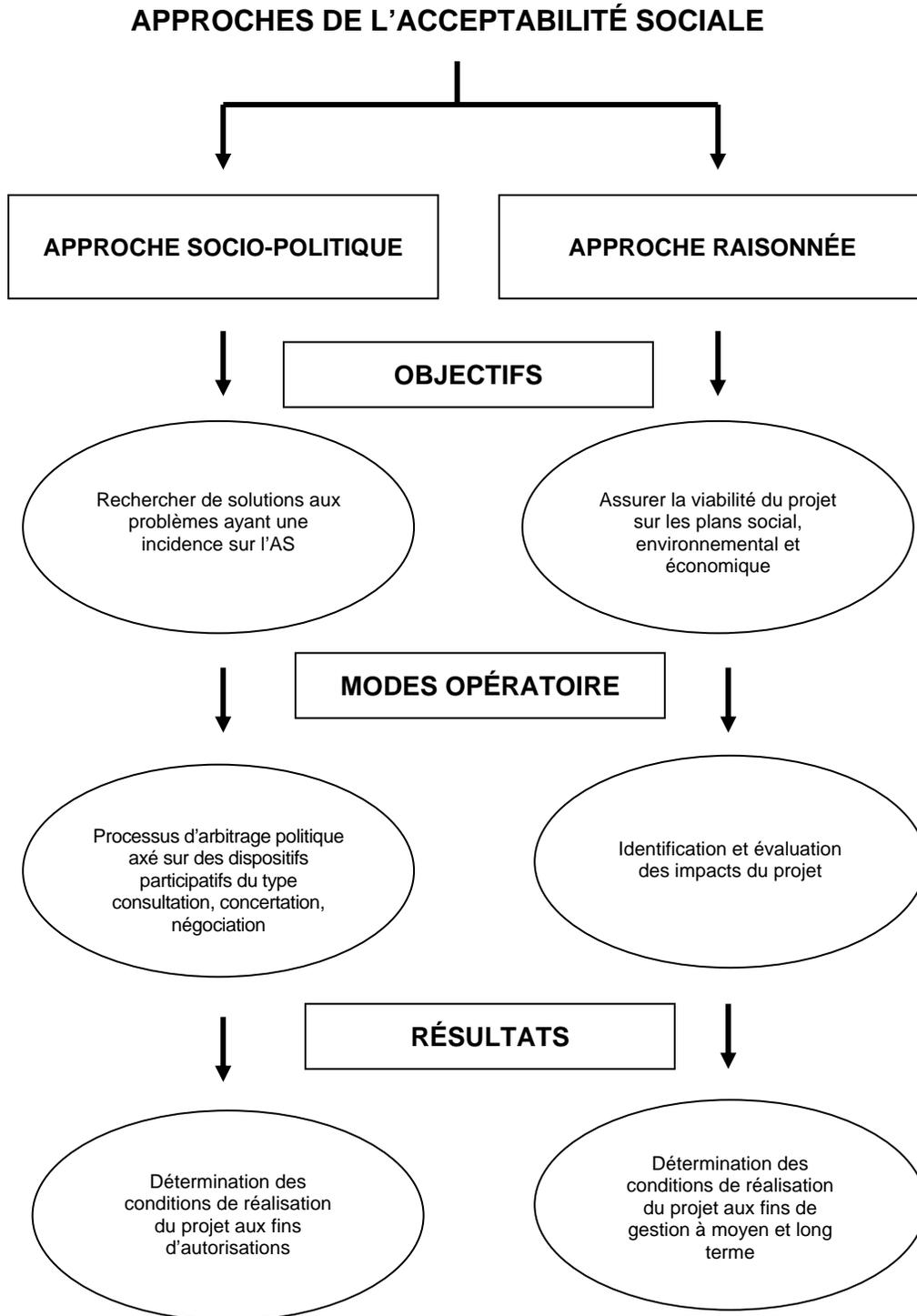
Dans la réalité, les processus décisionnels en général et la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) en particulier combinent ces deux approches en ce sens qu'elle comporte une démarche systématique d'évaluation des conséquences du projet (étude d'impact) et une démarche d'identification des préoccupations des personnes potentiellement concernées ou affectées par le projet (audience publique du BAPE). Toutefois, comme nous l'avons évoqué précédemment la mise en œuvre de ces processus est sujette à interprétation, notamment en ce qui concerne le traitement accordé aux dimensions sociales.

Comme il a été évoqué précédemment, les consultations tenues par le promoteur dans le cadre de la PÉEIE ne servent pas tant à identifier les questions devant être l'objet d'une analyse dans le cadre de l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE), mais plutôt à répondre aux questions des participants et à trouver des solutions de communication publiques aux problèmes susceptibles d'en affecter l'acceptabilité sociale. Cette façon de faire suggère une approche politique de la participation axée sur la négociation des conditions de réalisation des projets, plutôt qu'une approche constructiviste axée sur la « co-construction de l'objet » et le développement d'une compréhension partagée entre les parties prenantes des enjeux du projet.

Or, l'atteinte de l'objectif d'acceptabilité sociale basée sur la recherche de l'adhésion des parties prenantes n'est pas la même chose que celle qui s'appuie sur l'évaluation des conséquences sociales de l'action envisagée. Dans un contexte où un projet bénéficie d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale, notamment en raison de ses retombées économiques, la consultation des parties prenantes constitue un outil de prédiction peu fiable des impacts d'un projet, ce qui peut avoir des conséquences sur l'appui au projet à long terme dans l'éventualité où des problèmes non prévus apparaîtraient parfois plusieurs années après sa réalisation.

Cette distinction entre l'approche socio-politique et l'approche raisonnée vise donc à décrire des orientations quant au rôle des connaissances dans la construction de l'acceptabilité sociale et des modalités utilisées pour l'atteindre. Elle vise également à faire écho aux clarifications faites précédemment entre une démarche d'évaluation des impacts sociaux et une démarche d'évaluation du niveau d'adhésion des parties prenantes à un projet.

Figure 2-6: Approches de l'acceptabilité sociale



## 2.2.4 Questions de recherche

Compte tenu des concepts et des notions évoquées précédemment ainsi que des éléments de modélisation proposés, nous avons dégagé les questions de recherche suivantes.

### Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale

À la suite de notre revue de la littérature, l'objectif principal de notre enquête consiste à identifier les « facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale » et d'en mesurer l'importance relative dans le cadre de la réalisation de projets spécifiques. Nous nous demandons notamment en termes de questions de recherche :

1. Quelle était l'attitude initiale des parties prenantes et en mesurer l'importance dans la perception de projets spécifiques de parcs éoliens par ces diverses parties?
2. Quelle est l'incidence des caractéristiques des projets de parcs éoliens (impacts et des retombées réels ou perçus du projet à l'échelle locale), sur leur acceptation par les collectivités concernées? Nous tenterons de déterminer l'incidence de facteurs comme l'envergure du projet, les caractéristiques du site d'implantation sur l'évaluation des impacts. Également nous tenterons de déterminer si l'origine et le contrôle local du projet ont une incidence sur son acceptation sociale.
3. Comment les caractéristiques du processus décisionnel (processus de consultation, information sur l'étude d'impact, participation des citoyens à la décision) ont joué dans l'acceptation (ou non acceptation) des projets par ces collectivités?
4. Comment a évolué la perception des diverses parties dans le processus de planification et d'analyse des projets (facteurs déterminants) ?

### Concepts et notions afférentes à la construction de l'acceptabilité sociale

Compte tenu des concepts et des notions afférentes à la construction de l'acceptabilité sociale, nous nous posons les questions suivantes :

1. Quels sont les enjeux des controverses suscitées par la réalisation des projets éoliens dans les cas à l'étude?
2. Comment les parties prenantes déterminent ce qui est acceptable ou non socialement dans les cas à l'étude?
3. Comment les parties prenantes établissent la légitimité démocratique des décisions relatives à la réalisation des projets éoliens dans les cas à l'étude?
4. Est-ce que la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et les dispositifs participatifs afférents améliorent la légitimité des décisions relatives à la réalisation des projets éoliens dans les cas à l'étude?

Compte tenu des éléments de modélisation proposés, nous avons dégagé les questions de recherche suivantes

1. À quel(s) niveau(x) se situent les enjeux des controverses suscitées par la réalisation des projets éoliens?
2. Quelle orientation se dégage de la stratégie de développement de la filière éolienne et des actions de parties prenantes à cet égard par rapport aux approches de l'acceptabilité sociale?



## 3 MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre présente la méthodologie utilisée pour le projet de recherche intitulé « Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable »<sup>57</sup>. Dans un premier temps, nous effectuons un bref retour sur le mode d'investigation retenu. Deuxièmement, nous faisons quelques rappels sur les cas retenus pour la réalisation de la recherche, les critères de sélection de ces cas et leurs caractéristiques, ainsi que les outils d'investigation. Troisièmement, nous réalisons un inventaire des entretiens réalisés par type d'acteur. À cet égard, les guides d'entretien seront fournis en annexe. Enfin, il est question des aspects éthiques de la recherche. Le formulaire de consentement que doivent signer les répondants à l'enquête est fourni aussi en annexe.

### 3.1 Approche méthodologique retenue

L'étude de cas est une recherche empirique dont l'objet est d'étudier un phénomène contemporain dans son contexte, particulièrement lorsque les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas patents (Yin, 1994). Selon Yin (1994), l'étude de cas est bien adaptée aux questions de recherche axées sur le «comment» et le «pourquoi» des phénomènes étudiés. Ces questions de type explicatif visent à établir les liens opérationnels devant être recherchés dans un continuum temporel qui dépasse la simple fréquence ou incidence des phénomènes.

«... les questions liées au comment et au pourquoi sont davantage exploratoires et susceptibles de conduire à l'utilisation d'études de cas, d'histoires et d'expériences qui se réfèrent à des stratégies de recherche. C'est pourquoi ces questions concernent les liens opérationnels qui nécessitent d'être retracés à travers le temps plutôt que les simples fréquences ou incidences. » (p. 6) (traduction libre)

Yin (1994) ajoute que la généralisation des résultats est possible parce qu'ils sont appliqués à des propositions (solutions applicables) et non pas à une population donnée. Ce mode d'investigation est particulièrement bien adapté à notre étude, qui vise à analyser les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale aux fins d'élaborer et de tester un ou des modèles d'implantation de parcs éoliens.

---

<sup>57</sup> Tel qu'il apparaît au devis de recherche présenté à HQ dans le cadre du projet de financement de la Fondation de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR).

## 3.2 Rappel sur les cas

### 3.2.1 Critères de sélection

L'examen des cas à étudier a été fait dans la perspective d'obtenir la plus grande diversité de situations possibles. Les critères retenus pour choisir les cas sont :

- Territoires d'implantation des parcs éoliens (région et MRC)
- Caractéristiques territoriales (secteurs d'activité économique et type d'occupation du sol)
- Contexte socio-économique des collectivités concernées (indice global de développement)
- Type de promoteur mobilisé comme porteur du projet de parc (privé – coopératif)
- Approche d'implantation du promoteur (type de consultation et de concertation mis en œuvre entre les acteurs)
- Acceptabilité sociale du projet (projet contesté ou bien accueilli)
- État d'avancement du projet de parc éolien (degré de résistance ou d'acceptation à l'égard du projet)
- Mode de tenure des terres (publiques ou privées)

### 3.2.2 Identification des cas

Par souci de confidentialité, l'anonymat des six études de cas est garanti. En fonction des critères de sélection des cas (type de contrat d'électricité, promoteur, région administrative, mode de tenure des terres, caractéristiques des lieux d'implantation, état d'avancement de la PÉEIE, particularités), nous pouvons dresser le tableau récapitulatif suivant des cas retenus (TABLEAU 3.1).

**Tableau 3-1:** Caractéristiques des cas retenus par l'Unité de recherche

	<b>Cas 1</b>	<b>Cas 2</b>	<b>Cas 3</b>
<b>Contrat d'électricité</b>	Appel d'offres	Gré à gré	Gré à gré
<b>Promoteur</b>	Privé	Privé	Privé
<b>Région administrative</b>	Bas-Saint-Laurent	Bas-Saint-Laurent	Gaspésie
<b>Mode de tenure des terres</b>	Terres privées	Terres privées	Terres publiques
<b>Lieux d'implantation</b>	Terres agricoles	Villages et terres agricoles	Forêts et montagnes proches
<b>PÉEIE</b>	Autorisé par la PÉEIE	Autorisé par la PÉEIE	Autorisé par la PÉEIE
<b>Particularités</b>	Premier parc du BSL	A subi des résistances	Contexte de crise économique

	<b>Cas 4</b>	<b>Cas 5</b>	<b>Cas 6</b>
<b>Contrat d'électricité</b>	Appel d'offres	Appel d'offres	Appel d'offres
<b>Promoteur</b>	Privé	Coopératif	Privé
<b>Région administrative</b>	Gaspésie	Bas-Saint-Laurent	Bas-Saint-Laurent
<b>Mode de tenure des terres</b>	Terres publiques	Terres privées	Terres publiques
<b>Lieux d'implantation</b>	Forêts	Terres agricoles	Forêts et montagnes
<b>PÉEIE</b>	Autorisé par la PÉEIE	Non analysé par PÉEIE	Non analysé par la PÉEIE
<b>Particularités</b>	Zone économique diversifiée	Contrôle local du parc éolien	Opposition forte des usagers

### **3.2.3 Outils d'investigation**

L'étude de cas permet d'avoir recours à plusieurs outils d'investigation (Yin, 1994). Dans notre enquête, nous aurons recours à la recherche documentaire et à l'entretien auprès d'informateurs clés. L'usage combiné de plusieurs techniques de collecte de données sert notamment à obtenir des informations sur différents aspects de la recherche, ainsi qu'à faire des croisements et des recoupements de données pour fins de validation. L'entretien auprès d'informateurs clés permettra également d'obtenir des données factuelles concernant les cas où il n'y a pas beaucoup de documentation disponible accessible au public (cas de la vallée de la Matapédia et de la ZEC du Bas Saint-Laurent).

#### **3.2.3.1 Recherche documentaire**

La recherche documentaire a reconstitué les faits de chaque cas à l'étude. Elle porte sur tous les écrits rendus publics sur le projet en provenance du promoteur ou de tout autre organisme public et privé impliqué dans le projet. Cela inclut notamment les rapports de consultation du public et les comptes rendus de réunion de comités multipartites d'étude des projets. Dans le cas des projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE), nous prendrons connaissance du dossier d'évaluation environnementale qui comprend l'étude d'impact et les documents afférents, l'analyse environnementale du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), le rapport d'enquête et d'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et les documents afférents. La recherche documentaire sera complétée par une revue de presse.

#### **3.2.3.2 Entretien avec informateurs clés**

Les entretiens auprès d'informateurs clés visent à compléter la recherche documentaire. Ils visent également à nous renseigner sur les intérêts, les motivations, les perceptions des parties prenantes au projet. Par « parties prenantes au projet » nous entendons : les promoteurs, les représentants des autorités municipales et mercéennes (élus ou fonctionnaires), les groupes d'intérêt en environnement ou issus du milieu économique concerné par le projet, ainsi que les personnes ayant signé des ententes avec le promoteur pour l'utilisation de leur propriété, les résidents des secteurs limitrophes du lieu d'implantation. Il peut s'agir également des personnes qui fréquentent un territoire visé par le projet mais qui n'y résident pas. On obtiendra ainsi une diversité de point de vue chaque partie prenante étant porteur de rationalités différentes découlant de la situation qu'il occupe dans le processus décisionnel en tant que décideur (l'initiateur du projet, autorités publiques) ou en tant que personne affectée ou concernée par le projet.

Les entretiens sont de type semi-directif. Ils sont réalisés au moyen d'un schéma d'entretien qui comporte des questions fermées (informations factuelles) et ouvertes (informations sur les opinions ou les perceptions). Chaque entretien sera enregistré et retranscrit.

Six grands thèmes sont abordés dans les entretiens avec les informateurs clés : 1) les conditions d'émergence du projet, 2) la perception initiale du projet, 3) les enjeux du projet, 4) l'évaluation environnementale et l'audience publique du Bureau d'audiences publiques

sur l'environnement (BAPE), 5) les leçons retenues, 6) le développement de la filière éolienne au Québec.

Dans le cadre du premier thème, l'objectif visé consiste à reconstituer les circonstances entourant l'implantation du projet, voire notamment à établir les caractéristiques principales du projet dans sa forme initiale (envergure du projet, caractéristiques du site d'implantation, retombées du projet, contrôle local); à identifier les dispositifs d'information utilisés et décrire le déroulement du projet. Dans le cadre du deuxième thème, déterminer la perception initiale du projet dans la population et les actions entreprises par les personnes et les groupes concernés ou affectés par la réalisation du projet. Troisièmement, les répondants sont appelés à identifier les enjeux du projet. Quatrièmement, l'objectif visé porte sur le rôle de la procédure d'évaluation environnementale dans le processus d'implantation du projet. Est-ce que la procédure a apporté des réponses aux questions que se posaient les intervenants sur le projet? Est-ce que des modifications ont été apportées par le promoteur à cet égard? Cinquièmement, l'entretien vise à connaître l'évolution de la perception du projet dans la population, à identifier les facteurs qui ont pu y contribuer et à recueillir les commentaires des répondants sur l'expérience de l'implantation du projet. Enfin, sixièmement, les répondants sont appelés à donner leur perception du développement de la filière éolienne au Québec et sont invités à commenter les mécanismes existants pour l'encadrer.

Des adaptations ont été faites pour prendre en compte les rôles des personnes rencontrées dans les projets. Pour les fins de la recherche, nous distinguons à cet égard trois catégories d'acteur : 1) les promoteurs, 2) les autorités municipales, 3) les groupes d'intérêts et les résidents.

Également parmi les cas retenus, nous distinguons les projets autorisés en vertu de la Procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) et les projets soumis à HQ mais non encore acceptés. Cette façon de faire permet d'assurer que les mêmes thèmes soient traités dans les entretiens tout en tenant compte de certaines particularités relatives à la catégorie d'acteur et au type de projet.

À titre d'exemple, en ce qui concerne les conditions d'émergence des projets, il apparaissait pertinent de demander aux personnes appartenant à la catégorie des autorités municipales ainsi qu'à celle des groupes d'intérêt et des résidents, comment elles avaient appris qu'un projet éolien se réaliserait dans leur secteur; question qui n'est pas pertinente de demander au promoteur. Également, en ce qui concerne le thème de l'évaluation environnementale et de l'audience publique, le guide d'entretien s'adressant aux autorités municipales comportait une question sur leur rôle dans la décision du promoteur d'apporter des modifications à son projet compte tenu de leur responsabilité de représentant de l'intérêt public. Enfin, sur le thème du développement de la filière éolienne au Québec, une attention particulière a été accordée à l'appréciation des outils et des mécanismes qui encadrent l'implantation de la filière éolienne lorsque la question est posée à un représentant des autorités municipales.

Quant à la distinction entre les projets autorisés en vertu de la PÉEIE et ceux non acceptés, des adaptations devaient être faites à la rubrique portant sur l'évaluation environnementale et l'audience publique du BAPE. Dans le deuxième cas, l'appréciation demandée aux répondants ne pouvait être que prospective compte tenu que les projets n'ont pas encore été assujettis à la PÉEIE. Les guides d'entretien sont reproduits dans le détail dans l'annexe 1.

Les guides d'entretien ont été testés auprès de trois répondants représentant autant d'acteurs avant le début de l'enquête à proprement parler. Aucune modification n'a été apportée aux guides d'entretien.

L'approche utilisée pour aborder les répondants consistait à envoyer à chacun une lettre signée par le chercheur principal, Carol Saucier, dans laquelle ce dernier annonçait qu'un représentant de l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne les contacterait pour solliciter un entretien. La lettre expliquait brièvement les objectifs de la recherche et la démarche dans laquelle s'inscrivait l'enquête à laquelle la participation des répondants était sollicitée. Par la suite, un représentant de l'Unité de recherche contactait les répondants pour fixer un rendez-vous.

Une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés entre les semaines du 3 décembre 2007 et du 20 mars 2008. La répartition des entretiens par catégorie d'acteur apparaît dans le TABLEAU 3.2.

**Tableau 3-2 : Nombre de personnes rencontrées par catégorie d'acteur**

CATÉGORIE D'ACTEUR	NB. DE PERSONNES
Promoteur	7
Autorités municipales	
Élus	13
Administration	6
Administration publique	2
Groupes d'intérêt	8
Résidents	6
<b>Total</b>	<b>42</b>

Seulement deux personnes sur les quarante-deux contactées ont refusé de participer à l'enquête. Le taux de participation à l'enquête est donc élevé. Les personnes qui ont réalisé l'enquête-terrain sont :

Carol Saucier, chercheur principal de l'Unité de recherche  
 Danielle Lafontaine, membre de l'Unité de recherche  
 Gilles Côté, professionnel de recherche  
 Anne-Sophie Devanne, stagiaire postdoctorale  
 Évariste Feurtey, étudiant au doctorat  
 Nicolas Devaux, étudiant à la maîtrise  
 Simon van Vliet, étudiant au baccalauréat

Les entretiens comportaient généralement la participation de deux personnes, une qui conduisait l'entretien et une qui prenait des notes. Les entretiens duraient en moyenne une heure et demie mais rarement moins d'une heure. Quelques entretiens ont duré jusqu'à trois heures. Également, il est arrivé à quelques reprises que d'autres personnes que celle qui avait été contacté participent à l'entretien.

Par ailleurs, des transcriptions de type verbatim sont réalisées à partir des enregistrements audio de chaque entretien. Une seule personne a refusé l'enregistrement de la conversation. Un résumé de l'entretien a été fait par l'interviewer à partir des notes prises de la conversation.

### 3.2.4 Traitement des données d'entrevue

Le traitement des données d'entrevue se déroule en trois étapes séquentielles, chacune correspondant à un niveau d'analyse distinct. La première consiste à regrouper les données d'enquête par question (du guide d'entretien), par type d'acteur (promoteur (P), autorités municipales, élus (AM-É) et membres de l'administration municipale (AM), groupes d'intérêt (C-Gr.I) et résidents (C-R) et par catégorie de projet (projets autorisés en vertu de la PÉEIE (PA) – projets soumis à Hydro-Québec dans le cadre de l'appel d'offres du 2000 MW mais pas encore acceptés (PNA) (exemple ANNEXE 3a). La deuxième étape consiste à relier les données d'enquête aux éléments du cadre d'analyse en ayant recours à des mots clés. Le regroupement des données, par question, par type d'acteur et par catégorie de projet est conservé (exemple Annexe 3b). La dernière étape consiste à procéder à un regroupement des données par thème. Cette procédure d'analyse en trois étapes vise à reconstituer le cheminement suivi par l'analyste, des données d'enquête non traitées (verbatim) jusqu'au données traitées (regroupement par thème).

### 3.2.5 Aspect éthique de la recherche

Les entretiens ont été réalisés conformément aux exigences du *Cadre normatif pour l'éthique de la recherche avec des êtres humains* de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) (ci-après : le Cadre normatif)<sup>58</sup>. Parmi ces exigences, le chercheur responsable doit obtenir une autorisation du Comité institutionnel d'éthique de la recherche avec des êtres humains expliquant la recherche de l'UQAR (ci-après : le Comité). Une demande d'autorisation expliquant notamment les objectifs de la recherche et les mesures prises pour assurer la protection des participants a été soumise au Comité qui l'a autorisée en date du 27 septembre 2007 (certificat CER-48-169).

Parmi les mesures visant à assurer la protection des participants, le cadre normatif prévoit que le chercheur doit obtenir le consentement libre et éclairé du sujet avant d'amorcer sa recherche. Un formulaire de consentement a été élaboré. Il comporte les renseignements aux participants, une présentation des objectifs de la recherche, des modalités de participation à celle-ci (type d'entretien, durée approximative, enregistrement et retranscription de l'entretien), ainsi que les dispositions relatives à la confidentialité, à l'anonymat et à la diffusion des résultats. Le formulaire de consentement est reproduit dans son intégralité dans l'ANNEXE 2.

Lorsque cela était possible, le formulaire de consentement était transmis au préalable aux répondants. Lors de la rencontre, l'interviewer expliquait le formulaire et les parties le signaient en présence l'une de l'autre. Une copie était remise au répondant.

---

<sup>58</sup> <http://www.recherche.uqam.ca/ethique/humains-cadre-normatif-texte.htm#0> (consulté le 18 août 2008)

## 4 RÉSULTATS D'ENQUÊTE

### *Rappel du cadre de l'enquête*

La présente enquête, première d'une série d'études sur la question de l'acceptabilité sociale, visait deux objectifs : 1) identifier les conditions, processus et facteurs pouvant favoriser et assurer l'acceptabilité sociale d'un projet éolien, 2) identifier les facteurs-clés considérés comme « à risque » lorsque absents ou non considérés dans une proposition de projet éolien. L'outil d'investigation retenu, l'étude de cas, était particulièrement bien adapté à la réalisation de ces objectifs parce que les résultats visaient une application à des propositions données (l'élaboration d'un ou de plusieurs modèles d'implantation de projets éoliens) et non à une population donnée. C'est pourquoi, les résultats de la présente enquête ne doivent pas être interprétés comme étant représentatifs de tous les cas d'implantation de projets éoliens au Québec, ainsi que de l'opinion publique concernant le développement de la filière éolienne au Québec et l'implantation de projets spécifiques.

### *Structuration de la présentation des résultats*

Tel que mentionné précédemment, l'objectif principal de notre enquête consiste à identifier les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et d'en mesurer l'importance relative dans le cadre de la réalisation de projets éoliens. La première section du présent chapitre présente les résultats de l'enquête relatifs aux « facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale » suivant la catégorisation émanant des écrits recensés dans la littérature scientifique portant sur cette question et dont nous avons présenté les éléments principaux au chapitre 2.

La deuxième section porte sur les questions se rapportant au développement territorial. La présentation des résultats est articulée autour des grands thèmes du modèle causal évoqué au chapitre 2 : la mobilisation et le développement.

### *Référence aux catégories d'acteur et au type de projet*

Comme il a été mentionné précédemment, les entretiens auprès d'informateurs clés visent à nous renseigner sur les intérêts, les motivations, les perceptions des parties prenantes au projet : les promoteurs, les représentants des autorités municipales et mercéennes (élus ou fonctionnaires), les groupes d'intérêt et les résidents. Ce choix vise à obtenir une diversité de point de vue, chaque partie prenante étant porteuse de rationalités différentes découlant de la situation qu'elle occupe dans le processus décisionnel en tant que décideur (l'initiateur du projet, autorités publiques) ou en tant que personne affectée ou concernée par le projet. C'est pourquoi les propos rapportés sont attribués à des catégories d'acteurs spécifiques mais pas dans tous les cas. Il arrive que la référence à une catégorie d'acteurs n'a aucune pertinence par rapport au type de propos rapporté.

Également le choix des cas visait à obtenir la plus grande diversité de situations possibles dans la perspective où cela pourrait avoir une incidence sur le point de vue exprimé par les répondants. C'est pourquoi afin d'aider à la compréhension des propos rapportés, il est fait référence à la situation spécifique du projet mais pas dans tous les cas. En effet, souvent les répondants se réfèrent à leurs connaissances générales plutôt qu'à la situation spécifique du projet à l'étude.

## 4.1 Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale

Les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale recensée au chapitre 3 sont reliés à l'implantation de la filière éolienne, aux caractéristiques des projets spécifiques, au processus décisionnel ou au milieu social.

### 4.1.1 Filière éolienne

Tel qu'il a été évoqué précédemment, certains facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale sont reliés à la filière éolienne. Le mode d'implantation de la filière et le cadre institutionnel peuvent avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale. Le mode d'implantation de la filière peut avoir une incidence sur le type de projets proposés. L'envergure des projets, favorisés par des stratégies d'implantation axées sur le plus bas coût, a eu pour effet de susciter les appréhensions des populations quant à l'ampleur de leurs conséquences sur les milieux physique et humain. De plus, dans la littérature scientifique, les auteurs affirment que la perception des populations à l'égard de l'absence d'encadrement institutionnel a eu pour effet de créer beaucoup d'incertitude parmi les populations, et partant de susciter des phénomènes d'opposition (provisoire) voire même de rejet (permanent) des projets.

Dans la présente section, les questions relatives au mode de développement de la filière éolienne et à l'encadrement institutionnel sont traitées séparément. La première réfère à la stratégie gouvernementale en matière d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne et de développement de la filière industrielle. La deuxième réfère aux dispositifs et aux normes contenues dans les lois, les règlements et les politiques dans lesquels s'inscrit la mise en œuvre de cette stratégie, notamment pour la réalisation de projets spécifiques. Les critères des appels d'offres d'Hydro-Québec pour le choix des projets font également partie de ces dispositifs et de ces normes.

#### 4.1.1.1 Mode de développement de la filière éolienne

Dans la stratégie gouvernementale pour le développement de la filière éolienne les volets «approvisionnement d'énergie d'origine éolienne» et «développement de la filière industrielle» sont intimement liés. D'ailleurs, certains répondants établissent un lien direct entre les deux dans leurs commentaires. Toutefois, chaque volet de la stratégie est l'objet d'actions spécifiques commentées par les répondants.

##### 4.1.1.1.1 Stratégie d'approvisionnement

Les avis sont partagés parmi les répondants quant à la stratégie gouvernementale axée sur le recours à des appels d'offres pour répondre aux objectifs d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne. Certains sont d'accord avec cette approche alors que d'autres la critiquent évoquant d'autres modèles axés notamment sur des ententes de gré à gré avec des producteurs d'énergie et des formes variées de propriété, privée, communautaire ou coopérative. Les systèmes d'achat d'électricité à tarif fixe ou utilisant une grille tarifaire qui module le prix d'achat par type de projet (communautaire – privé) font également partie des modèles proposés.

Parmi ceux qui approuvent la stratégie gouvernementale actuelle, le répondant R21, un élu, considère qu'elle constitue le meilleur moyen d'assurer le plus bas coût d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne. Un autre élu, le répondant R8, s'oppose à l'application d'un tarif d'achat d'électricité différencié pour permettre la réalisation de projets de petite envergure de type communautaire ou coopératif, et cela d'autant que le prix payé par les consommateurs québécois est le même sur l'ensemble du territoire du Québec, même aux Îles-de-la-Madeleine où le coût de production est plus élevé qu'ailleurs en raison de sa situation géographique.

*Alors quand j'entends des commentaires : c'est une coopérative qui va avoir un prix, ceci cela, je ne suis pas d'accord avec cela pour la bonne raison que l'électricité comme je vous l'ai dit tout à l'heure est un bien collectif donc on n'a pas d'affaire à prendre l'argent dans les poches de la population pour aller... Mais ils sont fins, ils sont beaux, ils sont associés à une coopérative... [...] Oui mais on paierait la facture en conséquence. Notre facture d'Hydro-Québec monterait mais il y a personne qui veut qu'à monte. (R8, p.19-21)*

Du reste, le répondant ne croit pas aux projets de petite envergure évoquant leur viabilité économique douteuse, ces derniers ne pouvant pas bénéficier des économies d'échelle des plus gros projets. Également, ce dernier serait en faveur pour que les tarifs d'électricité au Québec s'alignent sur le prix du marché, ce qui permettrait de payer nos dettes.

Enfin, le représentant d'un promoteur est contre l'établissement d'un tarif fixe d'électricité et favorise le maintien du système d'appel d'offres où les entreprises sont placées en compétition. «Si nous ne sommes pas bons, nous perdons.» (R13, p.19)

Les critiques plus nombreuses portent à la fois sur le contenu de la stratégie gouvernementale et sur ce qui apparaît pour certains comme le caractère improvisé de son adoption et de sa mise en œuvre. Le répondant R31.1 considère que les impacts de la stratégie adoptée ont été sous-estimés et suggère qu'on aurait dû être plus attentif aux expériences réalisées, notamment en Europe.

Le répondant R1, extrêmement critique par rapport à la stratégie gouvernementale, considère que les Québécois auraient dû être consultés sur la politique énergétique et le développement des énergies renouvelables. Tous les acteurs de la société auraient pu être mis à contribution pour élaborer une stratégie. Ce dernier mentionne également le caractère improvisé de la stratégie gouvernementale considérant que nous nous situons encore dans une approche réactive où on essaie de régler les problèmes à mesure qu'ils apparaissent.

*Là, on travaille en pompiers : on corrige des erreurs continuellement. On marche comme des Romains : par essais et erreurs. J'ai l'impression qu'on est encore dans ça, qu'on n'est pas encore totalement sorti de ça.*

*Si on n'avait pas fait ça comme ça, je suis convaincu qu'on serait rendu plus loin en termes de développement et on aurait plus de satisfaction, plus de retombées économiques pour le Québec, mieux réparties sur le territoire. On aurait bâti quelque chose sur laquelle en tant que Québécois on serait en train de développer une fierté nationale. On était fier d'avoir des barrages, là on serait fier, mais je ne pense pas qu'il y a une fierté québécoise sur les parcs éoliens qu'on a réalisés à date. (R1, p.11)*

Le répondant R18 déplore que le gouvernement n'ait pas pris plus de temps pour analyser les expériences étrangères, notamment celles réalisées en Europe, et en concertation avec tous les acteurs faire de l'éolien un projet de développement durable des régions.

En ce qui concerne le contenu de la stratégie gouvernementale, les commentaires des répondants portent à la fois sur le fait d'avoir recours à l'entreprise privée et à un système d'appel d'offres pour satisfaire aux objectifs d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne. Les répondants R5 et R6 sont déçus que le Québec n'ait pas tiré profit des expériences européennes où la majorité des parcs appartiennent à des coopératives et à des particuliers. Selon le répondant R6, Hydro-Québec qui dispose de capitaux importants aurait pu contribuer au développement de l'éolien par les collectivités locales en créant une agence semblable à la *Société québécoise d'assainissement des eaux* dans le domaine de l'assainissement des eaux ou à l'*Agence française de développement et de la maîtrise de l'énergie* (ADEME) dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, et qui disposent de fonds pour le financement des projets. L'adoption d'une stratégie d'achat d'énergie à tarif fixe, comme cela se fait en Ontario, et ailleurs dans le monde, aurait également favorisé l'émergence de projets de petite envergure de type communautaires ou coopératif.

Le représentant d'un promoteur privé (ÉF-R9) est très critique au regard du système des appels d'offres. Selon ce dernier ce système, très onéreux en temps et en ressources pour les entreprises, a pour effet d'écarter des soumissionnaires qui ne peuvent pas assumer le risque d'investir dans le montage de projets dont la réalisation est incertaine.

De plus, qu'advient-il de ceux dont les projets n'ont pas été retenus ? Le répondant note à cet égard que les projets sont élaborés en collaboration avec les acteurs du milieu qui se les approprient. Comment annoncer à une population qui souhaite la réalisation d'un projet, et qui s'est mobilisée pour l'obtenir, qu'on en a préféré un autre principalement à cause du prix? Comment développer une expertise au Québec dans la réalisation de projets éoliens dans le contexte où les promoteurs qui ont réalisé des projets avec succès n'ont aucune garantie qu'ils pourront poursuivre leurs activités dans l'avenir compte tenu de l'aboutissement incertain des appels d'offres de 2000 MW et de 500 MW et de l'impossibilité de présenter d'autres projets dans l'éventualité où leurs projets ne seraient pas retenus, la capacité d'absorption du réseau électrique d'Hydro-Québec étant accaparé pour les quinze années à venir?

Le répondant ÉF-R9 évoque la possibilité d'adopter une approche mixte qui combine le système des appels d'offres et un système d'ententes de gré à gré basé sur une stratégie d'achat d'énergie à tarif fixe. La conclusion d'ententes de gré à gré permettrait aux soumissionnaires dont les projets n'ont pas été retenus dans le cadre des appels d'offres de 2000 MW et de 500 MW de représenter des projets.

Le répondant R24 croit que le développement de la filière éolienne par l'entreprise privée suivant le système des appels d'offres constitue la première étape d'une certaine privatisation de l'énergie au Québec. Une fois que les entreprises auront fait de l'argent avec la vente de l'électricité et tiré tous les avantages sous la forme de subventions, crédits d'impôt, crédits de carbone, etc., il reviendra alors à l'État par l'intermédiaire d'Hydro-Québec de prendre en charge les infrastructures désuètes de production d'énergie éolienne comme cela s'est fait dans d'autres secteurs d'activité (R24, p. 20-21).

Par ailleurs, le répondant R14, acteur du milieu municipal, observe de nombreuses erreurs de la part du promoteur dans le projet dans lequel il a été impliqué; erreurs qu'il attribue à

son manque de connaissance et d'expérience dans la réalisation de parcs éoliens. Du reste le répondant considère qu'aucun des promoteurs privés impliqués dans le développement éolien au Québec n'avait de l'expérience et se demande alors pourquoi le gouvernement n'a pas confié la réalisation de projets à Hydro-Québec.

Aussi, ce dernier n'achète pas l'argument selon lequel Hydro-Québec ne possédait pas d'expertise dans l'éolien. Selon le répondant, la plupart des adjudicataires de l'appel d'offres du 1000 MW ou des entreprises qui ont signé des contrats de gré à gré avec Hydro-Québec n'en avaient pas non plus.

De plus, le répondant R14 note que, dans le contexte du régime tarifaire en vigueur au Québec, les consommateurs payent leur électricité à un tarif inférieur (6,5¢ du kWh) à celui versé par Hydro-Québec Distribution aux producteurs d'énergie éolienne (entre 0,10¢ et 0,12¢ du kWh). Hydro-Québec est donc déficitaire dans la transaction ce qui se traduit par une diminution de ses profits et donc des sommes versées à l'État québécois. Partant, selon ce dernier, la stratégie gouvernementale de recours au privé pour atteindre ses objectifs de production d'énergie d'origine éolienne revient en quelque sorte à faire financer les profits des entreprises par l'ensemble de la collectivité québécoise.

Quant aux répondants R1, R12 et R31.1, ils se demandent pourquoi le gouvernement a autorisé la réalisation de parcs éoliens en milieu habité. Le répondant R12 note les avantages que comporte le choix d'emplacements en milieu habité : la présence de secteurs venteux, facilité d'accès aux sites, proximité des réseaux de distribution. Toutefois, compte tenu des impacts sociaux suscités par la réalisation de ces projets et des controverses qu'ils ont suscitées, ce dernier se demande s'il n'aurait pas valu mieux de les réaliser en milieu non habité. Les conditions de vent y sont moins favorables que sur le bord du fleuve. Mais de toute façon, d'autres solutions auraient pu être envisagées pour combler nos besoins en énergie, notamment par des mesures d'économie d'énergie.

#### **4.1.1.1.2 Développement de la filière industrielle<sup>59</sup>**

Comme pour la stratégie gouvernementale pour l'atteinte des objectifs de production d'énergie éolienne, les commentaires des répondants portant sur la stratégie de développement de la filière industrielle sont très diversifiés. Le développement de la filière industrielle est abordé par les répondants dans la perspective de l'efficacité des critères des appels d'offres d'Hydro-Québec en matière de contenu québécois et régional pour les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine.

Le répondant R22, un élu, est d'avis que les entreprises de production de composantes ne seraient pas venues s'installer dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine si le gouvernement n'avait pas imposé aux entreprises soumissionnaires à l'appel d'offres du 1000MW un contenu régional minimum. Ce dernier croit que les entreprises de production de composantes sont là pour rester en raison des infrastructures de transport, particulièrement les ports de mer, qui permettent d'acheminer

---

<sup>59</sup> Pour les fins du présent rapport, le terme «développement de la filière industrielle» réfère à la fois à l'implantation d'unités de production de composantes résultant d'investissements en provenance de l'extérieur du territoire du Québec ou de la région du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie, mais également au développement des entreprises à l'échelle nationale, régionale et locale qui offrent des biens et des services pour la réalisation des parcs éoliennes.

leurs produits ailleurs au Canada et à l'étranger (p. 27-28).

Les répondants R11 et R34 craignent le départ des entreprises spécialisées dans la production de composantes d'éolienne dans la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine dans l'éventualité où les exigences gouvernementales de contenu régional soient abolies ou que la construction de parcs éolien ralentisse. Le répondant R11 est préoccupé par la pérennité du développement de la filière éolienne comme créneau d'excellence dans la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Ce dernier considère que l'impact économique se situe davantage dans le développement de l'industrie de fabrication de composantes, que dans l'implantation de sites de production d'énergie. Il suggère alors que les critères de contenu régional gaspésien continuent de s'appliquer pour les appels d'offres qui suivront ceux de 1000 MW et du 2000MW. À défaut de l'imposition de ces critères, le répondant craint que les entreprises installées dans la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine finissent par fermer.

*Sinon les entreprises sont éphémères [et fermeront quand les parcs seront réalisés]. Et on y aura gagné quoi ? Au terme de l'exercice, quand les éoliennes seront finies d'être installées en Gaspésie, si cela sonne la fin des industries en même temps, tout ce qui n'aura pas été éphémère cela aura été les parcs éoliens. [...] Cela aura été le nouvel épisode dramatique pour la région. [Où il y a une activité qui est créée sans retombées au long terme...] Voilà. (R11, p. 11-12)*

Malgré ces inquiétudes, et même s'il est difficile de faire des pronostics à ce sujet, le répondant R34 a bon espoir que les entreprises de la filière éolienne sont en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine pour rester compte tenu des investissements importants nécessaires à leur implantation, notamment au niveau de la formation de la main-d'œuvre. Également ce dernier note que des entreprises gaspésiennes oeuvrant dans le domaine du service-conseil en environnement acquièrent une expertise intéressante en matière de projets éoliens ; expertise qui pourra éventuellement être exportée à l'extérieur de la région.

Les réserves du répondant R24 quant à la pérennité de la filière industrielle en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine sont plus importantes. Selon ce dernier, la seule raison pour l'implantation d'entreprises de production de composantes en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine est l'obligation de contenu régional dans les critères d'appel d'offres. Une fois cette condition abandonnée, le répondant craint que les entreprises délocalisent leurs installations pour se rapprocher de leurs marchés. Il restera à la région comme seule retombée les quelques emplois créés pour l'entretien des parcs éoliens.

*Actuellement, c'est une chance à prendre, mais je te dirais que NOM DE L'ENTREPRISE a annoncé qu'il s'ouvrirait une usine en Arkansas. S'ils avaient l'intention de vendre des pales aux États-Unis, ça risque d'être fait là-bas, et non pas à Gaspé. Donc en ce sens-là, ces compagnies-là eux autres n'ont aucune attache à la région. La seule raison qu'ils sont là, c'est parce qu'ils ont eu l'obligation d'être là. C'est pour le contenu régional. Si ça n'avait pas été de ça, et le jour où le contenu régional ne sera plus, un facteur, ça veut dire que les parcs vont avoir été construits, bien là il n'y a plus aucune obligation de rester là. Et là, je mettrais un 5 sur la table qu'ils sont plus là non plus après que les parcs sont là. Ils ont déjà commencé à se diversifier ailleurs. (R24, p. 7)*

Quant aux promoteurs, le répondant R33 voit d'un bon œil les mesures prises pour garantir les retombées régionales de la réalisation des projets éoliens, malgré les contraintes que cela impose aux entreprises. Ces mesures permettent de maximiser les retombées économiques pour le Québec.

*L'appel d'offres d'Hydro-Québec est aussi extrêmement exigeant au niveau du contenu, de la quantité de dépenses qui doivent se faire au Québec dans la région cible de la Gaspésie. 30 % des dépenses reliées aux éoliennes doivent être faites dans la Gaspésie et 60 % dans l'ensemble du Québec.*

*Cela apporte économiquement au Québec, ce sont des exigences que l'on retrouve peu ou pas [...] dans le monde [...] c'est extrêmement rare qu'on retrouve une façon protectionniste comme celle-là. C'est extrêmement intéressant pour le Québec d'avoir des investissements comme cela. Que ce soit de compagnies québécoises longuement installées au Québec ou de compagnies de l'étranger qui viennent investir autant dans la province. C'est sûr que ça apporte beaucoup. (R33, p. 1-4)*

Le répondant R26, le représentant d'un promoteur, attribue plutôt le développement de la filière industrielle dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine à la stratégie gouvernementale pour lancer la production d'énergie éolienne au Québec. En effet, selon ce dernier, l'appel d'offres pour la production d'un premier bloc de 1000MW a favorisé la réalisation de projets de grande envergure, incitant plusieurs entreprises de composantes à implanter des unités de production dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine; ce qui n'aurait pas été le cas si les autorités gouvernementales avaient opté pour une approche par petits projets où il aurait été difficile d'atteindre une masse critique suffisante pour attirer des entreprises de composantes à s'installer en région. D'ailleurs, les entreprises de production de composantes et de services-conseil en environnement qui se sont implantées dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine commencent à exporter leurs produits, savoirs et expertise ailleurs au Canada et à l'étranger, ce qui est un gage de pérennité de la filière.

Selon le répondant R26, pour les promoteurs de projet dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, la proximité de fournisseurs de composantes et de services constitue un avantage qui consiste non seulement en une diminution des coûts de déplacement ou de transport mais en une qualité de service inégalée découlant du souci de ces derniers de maintenir une bonne réputation dans le milieu. L'appropriation des projets par les populations locales est également un facteur positif à cet égard.

*Normalement, une entreprise qui est locale, qui est installée là, sa main-d'œuvre est locale, les biens et les services qu'on demande sont locaux. Normalement, tu n'as pas les frais de subsistances à payer. Des frais de transport des choses comme ça. Souvent il y a une économie de coûts à faire affaires avec ces gens-là. T'as une expertise qui s'est développée localement.*

*Comme je disais, c'est leur projet, les gens sont fiers, c'est dans leur localité. Ils vont te rendre un service qui va être tout croche, ils ont une réputation à*

*maintenir ces gens-là [...], ils vont créer une relation avec toi, ils vont bien te servir, ils vont participer au projet. Nous ce qu'on fait, c'est qu'on va localement. [...]*

*On le voit aussi dans l'opération, ce n'est pas un projet de NOM DE L'ENTREPRISE, c'est le projet où est-ce que les gens disent c'est le projet de NOM DE LA MUNICIPALITÉ, c'est le projet de NOM DE LA MUNICIPALITÉ, de la communauté. Les gens sont fiers de ça. Donc nous ça nous sert bien dans le sens où est-ce que les gens vont bien gérer nos affaires, vont bien gérer les parcs, vont bien gérer les éléments d'actifs qu'on vient leur confier. Ça devient leur propriété. (R26, p. 25-29)*

Parmi les autres avantages à traiter avec des entreprises locales, il y a la rapidité du temps de réaction lorsqu'il y a un problème et l'accès à un réseau de personnes qui connaissent le milieu physique et humain.

Le répondant R14, représentant du milieu municipal, considère plutôt que la réalisation des projets éoliens aurait dû être confiée à Hydro-Québec. Ce dernier avance que le pouvoir de négociation d'Hydro-Québec avec les grands fabricants d'éoliennes pour la fourniture d'équipement est éminemment supérieur à celui des promoteurs privés dont le portefeuille de projets, pris individuellement, est relativement peu important. Aussi, Hydro-Québec aurait été en bien meilleure position pour inciter les grands équipementiers à implanter des unités de production, voire même des centres de recherche au Québec.

*Moi je pense que la grave erreur que le gouvernement a fait c'est de penser que chacune des Cie avait un pouvoir de négociation plus fort qu'un monopole comme Hydro-Québec. On a divisé notre pouvoir de négociation avec les fabricants éoliens. Hydro-Québec aurait pu dire moi j'ai un plan pour acheter 4 000 MW d'énergie éolienne sur 20 ans. Qui est le fabricant d'éoliennes qui est capable d'implanter une filière complète de production chez nous, amener la technologie au Québec, créer des emplois durables, pas juste des petites pales, des affaires qui vont être délocalisées au Mexique la première occasion venue. Implanter la technologie au Québec. Qui est prêt ? : Siemens, Général Électrique? Qu'importe! Je lance un appel d'offres pour l'implantation d'une filière éolienne et je serai propriétaire de ... Là ce n'est pas ça que l'on a fait. On a dit à 15 compagnies, arrangez-vous pour un genre de filière éolienne et chacun de votre côté vous allez négocier pour avoir 60 % de contenu québécois mais vous avez juste 100 MW ou 200 MW comme levier pour faire venir les industries chez vous. Ils se divisent les contrats par 200, 300, 400 MW. (R14, p. 1-5)*

Enfin, selon le répondant R21, un élu, les critères de l'appel d'offres d'Hydro-Québec en matière de contenu régional sont une mesure qui est bonne sur le plan social; mais selon ce dernier, il s'agit d'une mesure protectionniste qui va à l'encontre d'une approche économique pure et dure. Ce dernier considère que les meilleures économies du monde se sont développées grâce à la libre circulation des biens et des services.

Les critères de contenu régional vont peut-être faire en sorte que des entreprises gaspésiennes participent à la réalisation des projets, mais à long terme ces mesures n'encouragent pas la compétitivité. Le répondant fait une analogie entre l'expérience vécue

dans le domaine de l'aquaculture et la filière éolienne. Dans le cas de l'aquaculture, le gouvernement avait donné des subventions pour le développement de la filière mais ça n'a pas marché à cause du manque d'expertise. Pourtant ce secteur s'est très bien développé au Nouveau-Brunswick et au Chili par exemple.

*On a manqué la «shot». On se disait des histoires de même, ça prend du contenu gaspésien, ceci et cela... Quand on ne connaît pas l'histoire, on la répète... C'est ce que les historiens nous disent. J'espère que l'éolien ça ne sera pas comme l'aquaculture. On l'a manqué c'est de valeur parce qu'on avait expertise ici en Gaspésie dans la pêche... Parce que nous connaissions la pêche, on s'est imaginé que nous connaissions l'aquaculture, mais c'était complètement différent. Il y eut des millions et des millions... Il y eut des mesures comme cela de contenu régional... Quand cela a été fini ben nos gars ici n'étaient pas bons, s'ils avaient été bons, cela aurait marché... Mais ils n'étaient pas bons, pensez-vous qu'ils sont allés faire des projets ailleurs ? Ils ne sont pas allés faire de projets ailleurs... (R21, p. 14-18)*

Du reste sans en avoir la preuve formelle, le répondant estime qu'il est relativement facile de contourner ces mesures. Ce dernier fait allusion à l'utilisation d'adresses de parents et amis par des travailleurs qui habitent ailleurs qu'en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Des entreprises peuvent ouvrir une place d'affaires pour justifier une adresse en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine sans, par ailleurs, y poursuivre aucune activité réelle.

#### **4.1.1.2 Encadrement institutionnel**

Plusieurs répondants (R1-R5-R7-R8-R9.2-R12-R25-R30-R36) considèrent que l'encadrement institutionnel pour la réalisation de projet éolien, notamment dans le cadre local et régional, a été insuffisant et a donné lieu dans certains cas à des abus. Voici dans quels termes le répondant R5 décrit la situation :

*Ce que moi je vois, c'est qu'il n'y a pas eu de cadre de référence. Il a manqué d'encadrement de la part du gouvernement dès l'implantation. (R5, p. 15-17)*

Le répondant R25 considère que les résidents des collectivités locales à proximité des premiers parcs éoliens ont servi en quelque sorte de «cobaye» mais qu'à la lumière des premières expériences les choses vont changer.

*C'est sûr que les compagnies qui vont présenter des projets pour le deuxième appel d'offres, elles ont tenu compte de ce qui s'est passé certain, parce qu'elles ne l'ont pas fait cette fois-ci. Ils sont perdants, je pense. Il va sûrement avoir de l'amélioration. C'est ce qu'on a dit au début, nous autres on a servi un peu de cobayes. On va installer ça, si ça ne chiale pas trop on en fera d'autres, et si ça chiale, on essaiera de s'améliorer. (R25, p. 17-18)*

Le répondant R30 utilise le terme «anarchique» pour décrire le développement de la filière éolienne.

Le répondant (R1) réproouve totalement le mode d'implantation des projets éoliens en terre privée basée sur la constitution de réserves foncières et la signature de contrats d'option sans autres mesures de contrôle :

*Ce qu'ils font [les promoteurs], ils identifient un gisement de vent; tu ne sais pas qu'ils l'ont identifié, mais ils l'ont identifié. Là, ils engagent [...] des gens qui ont de la gueule et qui sont «vites». Ils les payent à la commission : 500 \$, si ce n'est pas 1000 \$, «du chose» [contrat d'option] qu'ils font signer. Eux autres débarquent le soir, vite, ils débarquent chez le gars avec un contrat de 80 pages.[...] Ils lui expliquent ça vite : « Écoute, c'est une maudite bonne affaire. Si tu signes ça, je te donne un chèque tout de suite ou la semaine prochaine tu vas le recevoir, puis après ça tu vas recevoir de l'argent. » Le gars il avait pas une cenne, et sur son terrain il y a de la place en masse : « Venez en mettre! [...] j'le veux! » Le gars il ne se rend pas compte qu'il est en train de se faire avoir pour des peanuts... (p. 5)*

*Le gars, il se fait dire [...] : « Écoute, dis le pas à personne. C'est privé, il ne faut pas que tu dises ça, parce que tu risques de perdre ça. C'est confidentiel. Parles-en pas au maire, parles-en pas à tes voisins. » Ils se dépêchent de faire signer 60% des propriétaires concernés par le gisement qu'ils convoitent. Une fois qu'ils ont 60% ils sont prêts à rencontrer le maire, parce que là ils ont le contrôle du site du gisement. Ça, c'est vicieux [...]. (R1, p. 6)*

À l'instar d'autres répondants (R1-R5-R8-R9.2-R12) ce dernier suggère que le gouvernement aurait dû déterminer au préalable les montants versés par les promoteurs sous la forme de redevances, de compensations ou de contributions volontaires aux propriétaires fonciers, résidents, municipalités locales et municipalités régionales de comté. Le gouvernement aurait dû également imposer des normes d'implantation des projets éoliens (R1-R2-R5-R11-R12) pour tenir compte d'enjeux liés au paysage et à l'environnement.

Sur le plan des arguments évoqués par les répondants pour justifier la détermination au préalable des montants versés par le promoteur, le répondant R12 considère que les propriétaires fonciers signaient des ententes dont ils ne pouvaient pas évaluer les conséquences.

*Mais il n'y en avait pas là, pas de règlement gouvernemental, pas de directives de règlements municipaux, il y a eu des ententes avec les propriétaires, mais c'est un autre volet de l'histoire, les propriétaires n'étaient pas connaissant ou conscients de ce qu'ils signaient. (R12, p. 6-7)*

Le répondant R9.2 déplore qu'Hydro-Québec et le ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR) n'aient pas établis de barèmes pour indemniser les propriétaires fonciers et les municipalités. En absence de barèmes, ces propriétaires et municipalités étaient livrés à eux-mêmes et devaient négocier des ententes dans le contexte où le rapport de force était inégal, les promoteurs disposant de ressources beaucoup plus importantes pour défendre leurs intérêts. Également même si des mesures avaient été prises par le MAMR en matière d'aménagement du territoire, le répondant estimait ces dernières insuffisantes.

*«Nous sommes une municipalité rurale et on est pris à négocier avec des multinationales. Ils ont des plus grands moyens que nous pour connaître les lois et ce qui les entourent. On pourrait aller chercher des gens comme ils ont fait dans le fond, ils se sont regroupés... les municipalités avec un avocat mais on reste quand même avec peu de connaissances pour négocier avec ces gens...» (R9.2, p. 14)*

Le répondant R8 estime que les autorités gouvernementales auraient dû déterminer au préalable un montant uniforme à titre de redevance à être versé aux propriétaires fonciers et aux municipalités. Selon lui, l'électricité est un bien collectif et les tarifs d'électricité étant les mêmes sur tout le territoire du Québec, aucun groupe ne devrait être favorisé.

*Moi ce que j'ai déploré, et je vous l'ai dit au moment du colloque, c'est que le gouvernement n'a pas dit c'est cela. Il aurait dû dire c'est cela. C'est 1000 dollars du mégawatt ou 2000 \$ du mégawatt que l'on donne et c'est ce qu'on donne à la municipalité et c'est ce que l'on donne aux propriétaires de terrains. Peu importe que ce soit un privé ou des terres publiques. L'électricité est un bien collectif... On paye le même prix au Québec, qu'aux Îles-de-la-Madeleine, à Rouyn ou à Montréal... On a la même tarification tout le monde. Donc dans ma tête, on ne doit pas prendre de l'argent de tout le monde pour dire à un groupe quelconque : On va vous donner plus. Je ne suis pas d'accord avec cela. Cela devrait être le même prix pour tout le monde pour l'implantation de l'éolienne, c'est un prix fixe qui devrait être déterminé et il devrait y avoir un même montant pour les collectivités. Les propriétaires ont un montant les collectivités ont le même montant. (R.8, p. 12)*

En ce qui concerne l'imposition de normes d'implantation, le répondant R5 suggère de déterminer des zones de développement à l'échelle des territoires mercéens plutôt que de laisser la détermination de la localisation des parcs éoliens à l'initiative des promoteurs et aux aléas des négociations avec les propriétaires fonciers. En ce qui concerne les impacts environnementaux, plutôt que de procéder à des évaluations projet par projet, ce dernier suggère de faire une évaluation environnementale stratégique pour l'ensemble de la filière. Ce dernier note que les orientations stratégiques en matière d'énergie (2006-2015) sont silencieuses à ce sujet.<sup>60</sup>

Le répondant R11 est d'avis que l'implantation de parcs éoliens en Gaspésie aurait dû être l'objet d'un plan d'aménagement à l'échelle régionale compte tenu de la transformation significative de l'environnement qu'elle engendre sur le long terme. Le répondant précise que la stratégie régionale de développement de la filière éolienne ne constitue pas à cet égard un plan d'aménagement du territoire. Le plan de développement ne comporte aucune réflexion concernant la détermination de zones d'implantation de projets éoliens qui prennent en compte non seulement les critères de faisabilité technique des projets mais également la valeur des paysages à protéger. Le répondant R12 justifie la réalisation de tel plan par des considérations environnementales comme la protection des corridors migratoires de l'avifaune.

---

<sup>60</sup> Le répondant R11 déplore également le fait qu'on ne puisse pas traiter des impacts cumulatifs des projets sur le paysage dans le cadre d'une analyse projet par projet comme cela se pratique actuellement.

Par ailleurs, certains répondants ont des opinions divergentes sur cette question. Le répondant R28, un élu, considère que la réalisation de projets éoliens est déjà très encadrée. Il y a plusieurs organismes qui interviennent : Hydro-Québec (critères de l'appel d'offres), le BAPE (environnement et consultation publique), la CPTAQ (territoire agricole), NAV Canada (transport aérien). Ce dernier craint que si l'encadrement est trop sévère à l'échelle de la région, les projets éoliens aillent ailleurs (R28, p. 12-13).

Le répondant R29 est satisfait des outils qui ont été mis en place pour l'implantation de parcs éoliens en territoire public et s'inscrit en faux contre les allégations à l'effet que le développement de la filière éolienne se fait d'une façon anarchique sur ces territoires.

*Je ne suis pas prêt à dire que c'est anarchique, improvisé, au contraire, du moins sur le territoire public; quand un promoteur ici et que je lui explique tous les outils qu'on a développés, et tous les devoirs qu'il va devoir faire, pour pouvoir réaliser son parc éolien, je suis fier de ce qu'on a fait. Et lui aussi je pense qu'il est content, il vient et c'est structuré. Il ne serait pas à l'aise de venir me voir si je ne savais rien et que je disais, je ne sais plus trop quoi faire, on n'a pas d'outil, rien de planifier. Non au contraire.*

*Et le fait de se concerter avec les milieux, nos outils, c'est important. Le PRDTP, on la fait en consultation avec la MRC, les MRC c'est la population. Elles sont là et représentent la population totale, et quand on convient avec eux autres qu'on ne va pas sur certains territoires, c'est parce que la population ne veut pas. Donc, on n'y va pas. Mais si ils disent dans un autre secteur oui, et si on priorise ce même secteur-là, ça devient intéressant. C'est ce qu'on a fait. (R29, p. 16-17)*

Quant au répondant R21, un élu, ce dernier est totalement contre toute intervention de l'État pour déterminer les montants versés par les promoteurs sous la forme de redevances, de compensations ou de contributions volontaires aux propriétaires fonciers, résidents, municipalités locales et municipalités régionales de comté.

*Non, je suis totalement contre à 100 %. Je trouve que c'est... Cela va contre le discours des régions depuis 40 ans, paradoxalement ce sont les mêmes qui disent qu'il devrait y avoir plus de guideline du gouvernement, qu'il aurait dû y avoir des tarifs minimums, qu'il aurait dû y avoir ceci et cela.... Nous voulions avoir cela parce que nous ne connaissons pas trop cela... Ce sont les mêmes qui disent que les pouvoirs devraient être décentralisés. Moi je ne comprends pas. Je suis content, c'est aux gens de se prendre en main et de prendre de meilleures décisions. [...] Ce n'est pas au gouvernement de négocier cela. Il peut y en avoir un qui demande 5 000 \$ pour sa terre, un autre 20 000 \$ et un autre 2000. Si cela fait son affaire, ça fait son affaire.*

*[Au niveau des municipalités] ... Même chose. [...] Écoutez, nous sommes aussi intelligents que le gars de Québec pour décider cela. En plus nous les avons dans la face. Nous sommes capables de décider cela par nous-mêmes. Nous n'avons pas besoin des gens de la ville pour nous dire quoi faire. Avec respect pour les gens de la ville mais... non, je suis totalement contre... Nous sommes capables de faire nos propres analyses et d'arriver à quelque chose de concluant. Je suis complètement contre ce discours-là. (R21, p. 12-14)*

Du reste, ce dernier réprovoque globalement l'intervention de l'État dans l'économie. Il dénonce ceux qui prônant la décentralisation des pouvoirs en faveur des régions demandent à l'État d'intervenir.

*Je suis totalement contre que le gouvernement se fourre le nez là-dedans, je vais vous dire pourquoi... Cela fait 40 ans que les régions veulent décentraliser le pouvoir... hein, c'est le discours que nous entendons en région, décentralisons les pouvoirs. Ceci est un premier discours. Le deuxième discours c'est de dire : comment se fait-il que le gouvernement est mêlé là-dedans... Qu'est-ce que le gouvernement a à faire dans les garderies, qu'est-ce que le gouvernement a à faire dans les hôtels comme le gîte du Mont-Albert, qu'est-ce que le gouvernement a à faire dans les pourvoiries... Le gouvernement est mêlé partout. Je suis totalement contre.*

*Écoutez, on dit ensuite que c'est trop centralisé à Québec ou Ottawa, et quand il arrive quelque chose chez nous ont dit que ça devrait être eux qui font les règles du jeu. Ben non ! C'est chez nous, nous sommes capables de décider et nous sommes capables de voir ce qui va être bon ou pas. Je suis totalement contre à 100 %, et il y a assez de ressources ici pour s'asseoir et analyser la situation et regarder les choses pour prendre les décisions qui s'imposent pour notre région. Écoutez, si c'était si bon que cela nous aurions encore de la morue. (R21, p. 12-14)*

Par ailleurs, outre la question de savoir si la réalisation des projets éoliens est suffisamment encadrée sur le plan institutionnel, certains répondants se sont prononcés sur les normes, politiques et guides gouvernementaux en tant que tel. Le répondant R24 considère que les différentes politiques et guides gouvernementaux ne constituent pas véritablement un encadrement de la filière éolienne mais une stratégie pour minimiser les impacts d'un développement anarchique. Au mieux, il s'agit « d'outils qui permettent d'atténuer les conséquences négatives des projets ».

Ce dernier considère à cet égard que les gouvernements établissent leur stratégie en fonction de la durée de leur mandat, c'est-à-dire pour une période de trois à quatre années, et que, finalement, cela se traduit par des actions au coup à coup. Il y aurait donc un manque de planification à long terme.

En ce qui concerne les commentaires des répondants portant sur les politiques, orientations et guides spécifiques, le répondant R15 accueille favorablement les nouvelles orientations gouvernementales favorisant la consultation des collectivités d'accueil avant la réalisation des projets. Ce dernier considère, qu'à défaut de moyens de communication entre la population et les autorités publiques, la situation peut dégénérer. Ce dernier évoque les expériences vécues dans le cadre de l'implantation de méga porcheries.

*Dans bien des cas, on voit ça des développements qui sont plus ou moins harmonieux. On l'a vu dans la production porcine. [...]. À l'époque, même s'il y avait certaines orientations, je pense à NOM DE LA MUNICIPALITÉ, il y avait [des] établissements porcins et je disais au maire à l'époque « il va falloir faire quelque chose parce que ça ne marche pas ». Elle m'a dit « non*

*les gens chez-nous en veulent ». Quand ça pété, les chaises ont revolé, et les claques sur la gueule se sont offertes, à la salle du conseil, c'est là que tu te rends compte que tu peux être gentil mais ils en ont au ras le pompon. (R15, p. 13-14)*

L'établissement de zones de développement éolien (ZDE) évoqué dans le document du ministère des Affaires municipales et des Régions, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne* (MAMR 2007), est une mesure bien accueillie par le répondant R24. Ce dernier souhaitant que les citoyens soient consultés. Également, dans l'éventualité où Hydro-Québec s'impliquerait dans la réalisation de projets, ce que souhaite le répondant, l'établissement de zone de développement éolien (ZDE) en amont de la planification de projets spécifiques serait une stratégie gagnante.

Le répondant R35 considère que l'établissement de ZDE pourrait aider. Du reste ce dernier trouverait souhaitable qu'un questionnement sur le développement éolien sur un territoire donné se réalise de façon concomitante à la réalisation des études de potentiel éolien ; en ce sens qu'un promoteur n'irait pas installer un mât de mesure de vent dans une municipalité qui affirme d'entrée de jeu ne pas vouloir accueillir de projet sur son territoire (p. 1-2).

En ce qui concerne le *Guide d'intégration paysagère du ministère des Affaires municipales et des Régions*, le répondant R20 le trouve intéressant mais trop général. «Il faut intégrer ces affaires-là, mais ce n'est pas suffisamment étayé, suffisamment pointu pour dire, on fait le saut. On n'est pas assez pris en main.» (p. 18-20)

En ce qui concerne le guide gouvernemental pour l'implantation de projets éoliens en terres publiques le répondant commente :

*Il y avait rien d'intéressant là-dedans. Si je ne me trompe pas, ça ne voulait pas dire grand-chose. Ils ne se fiaient pas sur grand-chose parce qu'il n'y avait pas de références. (R25, p. 16-17)*

## **4.1.2 Caractéristiques des projets**

Parmi les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale, il y a ceux reliés aux caractéristiques des projets. L'envergure des projets, le choix du site et la configuration spatiale des équipements constituent autant de caractéristiques susceptibles d'influencer à la hausse ou à la baisse l'intensité de l'impact sur l'environnement physique et humain. Les bénéfices des projets à l'échelle locale, ainsi que l'origine et le contrôle du projet constituent d'autres caractéristiques intervenant dans l'appréciation globale du projet. Dans la présente section, nous traitons ses caractéristiques séparément par soucis de clarté.

### **4.1.2.1 Impacts des projets**

Les préoccupations exprimées par les répondants concernant les impacts des parcs éoliens concernent le paysage, le tourisme, l'agriculture, les activités récréatives, l'environnement physique, l'environnement sonore, la valeur des propriétés. Les commentaires recueillis auprès des répondants portent sur l'intensité, l'étendue et la durée des impacts. Parmi les

facteurs qui jouent sur la détermination de l'intensité de l'impact, il y a l'envergure des projets (nombre de machines, leur puissance et leur concentration dans l'espace<sup>61</sup>), ainsi que la qualité intrinsèque et perçue des sites d'implantation. Le facteur de détermination de l'étendue est la surface occupée par le projet. La durée réfère à la permanence des installations.

Dans un premier temps, il sera question des types d'impacts. Ensuite certaines problématiques spécifiques soulevées par les répondants en lien avec l'évaluation des impacts sont rapportées.

### Impacts sur le paysage

L'impact des projets éoliens sur le paysage est une préoccupation récurrente chez plusieurs des personnes rencontrées (R8, R9.1, R9.2, R11, R23, R24). Les préoccupations exprimées à cet égard touchent l'environnement de projets spécifiques mais également l'impact cumulatif de la réalisation de plusieurs projets à l'intérieur du territoire sous-régional, la MRC, et la région.

En ce qui concerne d'abord des projets spécifiques, le répondant R8 compare deux projets pour expliquer que l'impact visuel est plus important dans le premier cas que dans le deuxième cas compte tenu de la concentration plus élevée des éoliennes sur les territoires.

*Ça veut dire que sur environ 100 km<sup>2</sup> de territoire, il y a 73 éoliennes... Ce n'est pas abusif ce n'est même pas une éolienne au kilomètre carré. Si on s'en va à NOM DE LA MUNICIPALITÉ, en supposant que le projet NOM DU PROJET se fasse là, il va y avoir des poteaux dans le décor. Là ça va être beaucoup. Les plus petites sont plus rapprochées c'est encore pire. Ici c'est encore assez distancé. Environ 400m à 500 m entre les éoliennes des fois plus. (R8, p. 13-14)*

Les répondants R9.1, R9.2, R11 et R24 sont préoccupés par l'effet cumulatif de la présence de plusieurs parcs éoliens autour de la péninsule gaspésienne.

*Le projet lui-même n'aura peut-être pas un impact, mais mettre tout, 10, 15, 20 projets côte à côte, là t'as un impact pas à peu près sur le paysage. Le tour de la Gaspésie, ça va être le tour des éoliennes. [...] Le tour des tours. Tu ne pourras pas regarder le paysage quasiment nulle part sans voir quelque chose qui tourne. (R24, p. 10-12)*

Au sujet du débat concernant les impacts cumulatifs, certains intervenants soulignent que, dans les faits, on ne peut apercevoir des éoliennes que sur une proportion minimale de la distance couverte pour faire le tour de la péninsule gaspésienne. Les répondants R9.1 et R9.2 font à cet égard une distinction très nette entre la situation des voyageurs de passage et celle des résidents permanents qui vivent jour après jour dans le voisinage des éoliennes.

*Une éolienne c'est beau et lorsqu'il y en a des centaines : ça dépend des goûts. Il y a des gens qui trouveront cela beau et d'autres non. Personnellement, j'ai de l'inquiétude à voir pousser des parcs partout parce que ça change terriblement le paysage. C'est certain que les gens qui*

---

<sup>61</sup> Nombre d'éoliennes par rapport à la superficie du site d'implantation.

*viennent une fois trouvent cela beau, mais je ne sais pas si les gens s'achèteraient vraiment une maison au milieu des éoliennes. Dire que c'est beau y vivre... (R9.1)*

*Le gars disait ça au sujet de la crème glacée : au cornet c'est bon, et au gallon cela écoeure. Quelques éoliennes oui mais... (R9.2)*

Par ailleurs, le répondant R11 soulève le problème de l'incertitude entourant la durée de la présence de ces installations dans le paysage.

*[Malgré l'adoption de normes d'implantation, notamment en ce qui concerne la distance des résidences] ... l'environnement du village est totalement transformé et transformé ad vitam aeternam d'une certaine façon. Il faut aussi comprendre cette dimension-là. Dans le fait d'accepter une situation ou une autre, la réalité de la permanence de ces objets-là n'a jamais été définie et clairement exprimée parce qu'il a toujours été question de contrats d'une vingtaine d'années ou vingt-cinq ans. Il y a toujours une petite ligne en bas des contrats, les gens s'engageaient pour un autre 25 ans par la suite. On comprend que ces structures-là ne disparaîtront pas du paysage au terme de 20 ans. Les besoins énergétiques vont continuer d'être importants au Québec et dans le monde. (R11, p. 5-6)*

Ce dernier poursuit en insistant sur la qualité intrinsèque et perçue des sites d'implantation et de leur lien avec le développement du sentiment d'appartenance des personnes qui habitent ces territoires.

*Et sur les communautés. Les paysages concernés ne seront plus jamais pareils. Ce que l'on voit aujourd'hui avant qu'ils installent un parc éolien, les personnes qui vivent là, le paysage qu'ils ont... En Gaspésie, il y a beaucoup de petites communautés, il y a beaucoup de gens qui vivent dans des lieux et qui s'y sont attachés, ils se les ont appropriés parce qu'ils étaient extrêmement beaux. Du jour au lendemain ce ne seront plus les mêmes lieux et pour toujours, du moins de l'exercice de leur vivant. C'est ça aussi, ce ne sera plus jamais la même chose. On installe des structures à caractère permanent et non temporaire. On installe dans des endroits ordinaires, mais dans des endroits extraordinaires pour des raisons de vent mais aussi ce sont des sites exceptionnels en soi. (R11, p. 11-12)*

Sur le plan des mesures de protection des paysages, deux grandes approches ressortent des commentaires des répondants. Certains envisagent la protection des paysages sous l'angle de l'architecture du projet et de la recherche de configurations qui en favorisent l'intégration la plus harmonieuse possible. Concrètement cela se traduit par une démarche en deux étapes. La première consiste à choisir le site d'implantation à partir de critères de faisabilité technique (évaluation de la force des vents) et légale (signature de contrats d'option), et la deuxième à minimiser les impacts du projet au niveau de l'élaboration du plan d'implantation.

D'autres favorisent l'élaboration de paramètres édictés *a priori* qui s'appliquent à la détermination du choix du site, au même titre que les critères techniques. Ces paramètres pourraient être contenus dans les règlements de contrôle intérimaire des MRC (R12-R14) ou dans un plan d'aménagement à l'échelle de tout le territoire gaspésien (R11). La

proposition du répondant R11 comporte l'identification des sites à protéger et l'adoption de normes d'implantation pouvant aller jusqu'à l'interdiction complète de développement éolien dans certains secteurs.

*En fait, ce que l'on voulait préciser dans la volonté régionale, c'est à un plan d'aménagement d'ensemble qui tient compte d'un certain nombre de paramètres paysagers, de protection de paysage. Nous avons même demandé à ce que le gouvernement du Québec agisse sur un plan législatif comme il l'a fait à une autre époque pour la loi de Protection des territoires agricoles et déterminer par une loi la protection d'un certain nombre de territoires touristiques en Gaspésie mais ailleurs aussi. Nous avons été très heureux d'être pilotes dans une projection telle que celle-ci. Nous avons vu apparaître tout d'un coup il y a quelques semaines par les consultations du ministère de la Culture que la question des paysages va faire partie du patrimoine à préserver dans ce que le ministère de la Culture et des Communications entend mettre en valeur dans la protection du patrimoine. Les paysages apparaissent maintenant dans cet énoncé du ministère. (R11, p. 2)*

### Impacts sur le tourisme

L'impact des projets éoliens sur le tourisme est envisagé de deux façons. La première approche postule que le paysage est un produit d'appel touristique et à ce titre nécessite des mesures de protection (R11).

*Nous nous sommes intéressés à cet aspect-là des paysages pour la question de NOM DU PROJET, mais pour l'ensemble du territoire aussi parce que d'un point de vue touristique, le paysage est un produit d'appel numéro un. Donc, s'il y a une chose qui doit être considérée dans la mise en place de parc éolien, ce sont les considérations en relation avec le paysage d'un point de vue produit d'appel touristique en Gaspésie. Toute la question de l'économie touristique est un secteur déterminant pour de nombreuses petites communautés, donc on ne peut pas s'orienter dans ces voix-là sans considérer l'apport des paysages dans l'environnement économique de la région. (R11, p. 2)*

Dans un cas à l'étude, le répondant R24 considère que la présence d'un parc éolien pourrait avoir un impact sur une certaine catégorie de touriste à la recherche de sites naturels. Selon ce dernier, la présence d'éoliennes transforme des espaces naturels en parcs industriels.

*Le deuxième, c'était la question des paysages. Beaucoup de gens qui sont impliqués, soit au niveau de l'aménagement, au niveau du tourisme, ils se disent « un moment donné, si tu veux aller dans la nature et partout où tu te tournes, il y a des éoliennes. C'est plus bien bien une nature, c'est un parc industriel. » C'est un peu ça aussi. (p. 2-3)*

À l'opposé, le répondant R27 ne voit pas en quoi le développement éolien pose des problèmes au regard du paysage. Qui se plaint des éoliennes sur le corridor touristique de la 132, que ce soit à NOM DE LA MUNICIPALITÉ ou plus vers la Gaspésie - Île-de-la-Madeleine ? Est-ce que le touriste s'en plaint ? (R27, p. 4)

La deuxième considère les parcs éoliens comme une attraction touristique en soi et qu'ils doivent être mis en valeur. Le répondant R23 y voit une source de bonification de l'offre touristique (p. 8).

### Impacts sur l'agriculture

Dans les projets réalisés en milieu habité, les impacts des projets sur la pratique de l'agriculture ont constitué un enjeu pour certains (R10-R18). Le répondant R18 attire notre attention sur l'impact de la réalisation des projets éoliens sur l'agriculture en termes de perte de surface de culture. Selon ce dernier, il ne faut pas calculer uniquement l'espace réservée à l'érection de l'éolienne mais également celle nécessaire à l'aménagement des infrastructures comme les routes.

*Une éolienne c'est beau si t'as un emplacement en plein milieu d'un champ, mais les producteurs ne savaient pas que ça prendrait un chemin pour y aller. Le chemin pour y aller était large comme la 132. Il passerait en plein milieu de son champ de luzerne. Une éolienne, une à une, c'est pas si pire. Mais quand on faisait la somme de tout ça. [Il y avait tout un réseau routier qui...] Et c'était des cinquantaines et des centaines d'hectares de moins au niveau agricole et forestier. Nous autres, [...] ce sont des choses comme ça qu'on a fait miroiter, et qu'on a emmenées pour réflexion. (p. 5-6)*

Le répondant R10 considère que l'érection d'éoliennes devrait être interdite en territoire agricole et suggère d'implanter les projets sur des territoires incultivables, abondants au Québec (p. 22).

### Impacts sur les activités récréatives

Dans la sous-section 1.1.2.3, nous avons évoqué le cas d'un projet soumis à l'appel d'offres d'Hydro-Québec, mais non encore autorisé, où l'impact du projet sur les usages du territoire a constitué un enjeu marquant : activités de villégiature, de pêche, de chasse et de piégeage.

En ce qui concerne plus spécifiquement la chasse, les utilisateurs du territoire craignent que la réalisation du projet ait un impact sur les habitudes de déplacement de la faune à court terme (période de construction) et la fréquentation du territoire à long terme.<sup>62</sup> Mais surtout, comme il a été rapporté précédemment, on craint que la seule présence des éoliennes ait pour effet de diminuer l'intérêt des utilisateurs pour ce territoire.

Enfin, au-delà du projet à l'étude, les utilisateurs se questionnent sur les développements à venir et les impacts cumulatifs découlant de la réalisation d'autres projets.

*«... puis on avait beau leur dire, le fait cumulatif de ça là... Il y a d'autres gisements de vent. D'abord ce gisement-là, ils peuvent en exploiter une partie,*

---

<sup>62</sup> Selon le répondant R29, l'enjeu du projet ne consiste pas à savoir si la présence du parc éolien aura un impact sur la faune et partant sur la pratique de la chasse, mais plutôt sur le comportement des chasseurs. Ceux-ci seront-ils toujours intéressés à venir chasser sur le territoire une fois que le parc sera installé? Selon le répondant, cette question n'a pas été encore étudiée. Voir également commentaire du répondant R33 (p. 8-10)

*ils peuvent l'agrandir pis y a d'autres gisements de vent, pis y a une ligne électrique dans l'autre partie [du territoire] qui traversent la ligne, pis y a des gisements de vent tout le long de cette ligne-là. Ça n'a pas d'allure, tantôt on en laisse passer un, y va en avoir un deuxième, pis un troisième, pis un quatrième qui va venir s'installer et notre territoire va être scraper complètement.» (R31.1, p.3-12)<sup>63</sup>*

### Impacts sur l'environnement physique

Le répondant R12 a exprimé des préoccupations en ce qui concerne l'impact des projets éoliens sur l'avifaune, et plus particulièrement lorsque ces derniers se situent à l'intérieur de couloirs migratoires.

### Impact sur l'environnement sonore

Les répondants R9.1 et R18 ont soulevé le problème de l'impact des éoliennes sur l'environnement sonore. Dans un des cas à l'étude où le parc est en opération, le répondant R9.1 perçoit très bien le bruit des éoliennes de sa maison dont l'intensité varie selon la direction du vent et la pression atmosphérique. Selon ce dernier, à l'occasion de ses randonnées en forêt, le bruit est constant, semblable à celui généré par le passage d'un avion à réaction.

Le bruit des éoliennes s'ajoute à celui généré par la circulation routière sur la route située à proximité du parc. Selon le répondant 9.1, ce n'est pas parce qu'on endure le bruit de la circulation routière que cela rend plus acceptable le bruit généré par les éoliennes.

### Impacts sur la valeur des propriétés

Le répondant R9.2 s'interroge sur l'impact du projet sur la valeur des propriétés. Cette valeur dépend en partie de la proximité du fleuve, pas de la proximité des éoliennes. Aussi, bien qu'il ne sera jamais possible de dénombrer les acheteurs qui ne se sont pas manifestés en raison de la présence des éoliennes, il sera difficile de mesurer cet impact.

*«... contrairement à ce que certains disent, je me dis que notre propriété a subi une certaine dévaluation pour la raison suivante, c'est que : il y a un bassin potentiel de gens qui seraient intéressés à acheter un jour notre*

---

<sup>63</sup> Le répondant comprend la réaction initiale des utilisateurs du territoire face à l'implantation du projet et à ses impacts sur la faune, et cela d'autant qu'il n'y a pas beaucoup de données sur cette question. Il comprend également les craintes exprimées par les utilisateurs concernant l'installation d'autres parcs éoliens et de leurs effets cumulatifs sur la faune.

Toutefois, ce dernier pense que s'il y avait moyen de rassurer les utilisateurs du territoire qu'il n'y aura pas d'autres parcs éoliens d'ici 2040, de trouver des mesures d'harmonisation et de mettre en place un fonds de mise en valeur, la controverse pourrait trouver une conclusion positive. De plus, on commence à recevoir des données du suivi de l'exploitation des parcs éoliens de la Gaspésie concernant l'impact sur la faune. (R30, p. 14-15)

*propriété. Parmi ces gens-là évidemment, il y en a qui sont favorables aux éoliennes et d'autres non. Ils s'en viennent en Gaspésie pour voir la mer et non des éoliennes. Alors je me dis que la portion de la clientèle potentielle qui n'aime pas les éoliennes et qui ne veut pas en voir à ce moment-là ne viendra pas faire une offre pour notre maison étant donné que tu perds une partie de ta clientèle... Tu peux peut-être à ce moment-là manquer une occasion de vendre ta maison, tu vas la vendre à un prix moindre avec tout le bassin de clients.» (p. 17)*

#### **4.1.2.2 Problématiques spécifiques relatives à l'évaluation des impacts**

Les répondants ont évoqué certaines problématiques spécifiques relatives à l'évaluation des impacts. Il s'agit de : 1) le lien entre l'envergure du projet et les caractéristiques du site d'implantation, 2) le lien entre les caractéristiques du site d'implantation et l'intensité de l'impact, 3) la concentration de l'impact du développement de la filière éolienne, 4) l'évolution des perceptions de l'impact, 5) la prévisibilité de l'impact, 6) le manque de précision des outils de mesure.

##### *Lien entre envergure du projet, les caractéristiques du site d'implantation et l'acceptabilité sociale*

Le répondant R12 fait un lien direct entre l'envergure du projet, les caractéristiques du site d'implantation et l'acceptabilité sociale.

*C'est vraiment la quantité, par rapport à l'acceptabilité sociale, c'est la quantité dans un milieu habité et par rapport à nous l'environnement c'est la quantité par rapport à un corridor migratoire important. (R12, p. 3-4)*

Les répondants R1 et R3, des élus, évoquent également l'envergure du projet comme un facteur potentiel pouvant avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale.

Le répondant R5, un résident, n'est pas certain que la taille du projet soit un facteur parmi d'autres de l'acceptation du projet. Sa localisation loin des zones habitées et les retombées pour la collectivité locale peuvent avoir une influence à cet égard.

Le répondant R26, un promoteur, considère que la clé de l'appropriation d'un projet par les citoyens est le soin apporté à tous les détails à l'étape de sa réalisation, qu'il s'agisse de l'application de mesures de maximisation des retombées économiques ou du suivi de la construction. Il faut respecter les personnes et prendre le temps d'écouter ce qu'ils ont à dire parce qu'ils ont une connaissance du terrain qui peut s'avérer très utile. Le soin apporté au détail et le respect des personnes sont des éléments essentiels nonobstant l'envergure du projet. Le répondant cite le cas de trois projets d'envergure qui se réalisent sans problème parce qu'on a apporté ce genre d'attention à l'étape de leur réalisation (p. 15-16).

*Et c'est pour ça qu'on a développé [...] des méthodes pour s'assurer d'avoir un contact direct avec le milieu et que le milieu ait un contact direct avec nous autres. (R26, p.15-16)*

Plusieurs mesures ont été prises à cet égard dont celle de la mise sur pied d'un comité de suivi à la phase construction et la nomination d'un représentant permanent de l'entreprise à la phase exploitation.

#### Lien entre caractéristiques du site d'implantation et intensité de l'impact

Le répondant R37 fait le lien entre l'impact sur le paysage et le site d'implantation qui a été façonné par des activités industrielles.

*On connaissait les impacts, on était en territoire public, sur le haut des sommets, les impacts au niveau du paysage, ça ne faisait pas à NOM DE LA VILLE. Parce qu'à NOM DE LA VILLE, le paysage est quand même façonné par l'industrie [NOM DE L'INDUSTRIE], quelque part. On trouvait que c'était une valeur ajoutée. Donc au niveau du paysage non. Il y avait le lac NOM DU LAC, qu'on voulait sécuriser en termes de lieu possible de développement de la villégiature. Donc on a une percée sur les éoliennes mais quelque part il n'y a pas d'enjeu. (R37, p. 18-19)*

#### Concentration ou répartition de l'impact du développement de la filière éolienne sur le territoire

D'entrée de jeu, il importe d'évoquer les réflexions du répondant R30 qui se demande s'il est préférable de concentrer l'impact du développement de la filière éolienne dans des zones spécifiques ou de le répartir dans plusieurs zones : «... qu'est-ce qui est mieux, d'en mettre et de contaminer un secteur ou d'en faire un peu partout?» (p. 19) Ce répondant considère que nous avons adopté une stratégie au Québec qui va avoir un effet cumulatif compte tenu de la présence de plusieurs parcs autour de la péninsule gaspésienne et prend partie pour une approche axée sur la concentration de l'impact dans des secteurs inhabités. Ce dernier cite l'exemple des États-Unis où on a réalisé des parcs de grande envergure dans le désert et suggère qu'il serait possible de faire la même chose dans le «Grand Nord».

#### Évolution des perceptions concernant les impacts d'une intervention

Le répondant R33 note que la perception des impacts des projets peut évoluer dans le temps. Ce dernier cite le cas de l'opposition suscitée par la décision des autorités responsables d'octroyer des droits de coupe sur un territoire fréquenté par des personnes qui y pratiquent des activités de chasse, de pêche et de la villégiature à cause des impacts appréhendés de l'exploitation forestière sur les activités existantes. À termes, les usagers du territoire y ont trouvé des avantages à cause notamment de l'ouverture du territoire par l'aménagement de chemins d'accès et de l'accélération de la régénération de la forêt dans certains secteurs maintenant propices à la création d'habitats pour des espèces valorisés pour la chasse.

*Oui, la NOM DE L'ORGANISME nous dit toujours que c'est un projet industriel au milieu d'un territoire sauvage entre guillemets, parce que tout de même des coupes de bois c'est un projet industriel. Au début des années 70 les gens étaient extrêmement opposés aux coupes à bois et les pratiques se*

*sont beaucoup améliorées. Aujourd'hui, il y a personne même dans NOM DE L'ORGANISME qui serait contre. Ils voient les avantages, ils ont des beaux chemins, ça leur fait de la pâture pour les orignaux... Je pense que de part et d'autre, l'industrie forestière et les utilisateurs du territoire ont réussi à arriver à une entente. Je pense qu'il peut se faire exactement la même chose avec le promoteur éolien. Je veux dire qu'il y a place à créer quelque chose d'intéressant en utilisant un territoire pour l'ensemble de ses ressources. Les ressources naturelles c'est large, il y a les ressources fauniques mais il y a aussi les ressources énergétiques. (R33, p. 11)*

### Prévisibilité de l'impact

Dans un cas à l'étude où le parc est en opération, le répondant R9.1 soulève la problématique de la prévisibilité de l'impact à la phase construction et à la phase opération du projet. Ce dernier a été surpris de l'ampleur des travaux réalisés pour la construction du parc éolien et des impacts sur les infrastructures routières locales.

*C'est quelque chose, c'est profond. C'est des longues distances de creusage le long des chemins et sur les terrains privés. Ça a un impact. Nous n'en avons pas parlé avant ... On disait que le transport des éoliennes, ça prenait un long camion... Les longueurs de camion on les connaissait mais nous n'avons pas su cet impact-là. Le nombre de camions de béton qui se promenaient sur les chemins ça a quand même un impact à long terme. [Ça n'a pas été trop discuté à l'audience publique ?] On nous avait dit 30 camions par éoliennes... Et on ne dit pas l'équivalent de tant de voitures. Parce que ce que nous avons vécu là, a un impact sur nos chemins assez impressionnant. (R31, p. 10-11)*

Par ailleurs, en ce qui concerne la phase opération, en ce qui concerne le bruit généré par les éoliennes, le répondant conclut que s'il avait connu la réalité du voisinage avec un parc éolien, il y aurait pensé deux fois.

*C'est ce que l'on nous dit également... [...] Mais ce n'est pas parce que nous endurons la route X qu'il faut endurer plus. [...] Nous on l'entend la route X, on est sur le dessus de la côte mais on l'entend. En plus de la route X nous avons cela. [Mais est-ce que vous vous habituez ?] Oui, oui. Je dis juste que par rapport à d'autres projets qui vont se construire, ils devraient faire attention à cette information parce que ce n'est pas vrai... C'est là notre déception à nous, on nous a dit qu'on entendrait juste un petit souffle. Et cela est faux. Quand je fais du ski de fond régulièrement, je m'en rends compte, et je ne suis pas sûr qu'on les aurait acceptées si proche des maisons. Ils ne nous ont pas dit non plus qu'il y aurait une limite de sécurité de 200 m. Moi je suis quelqu'un qui vais me promener en ski de fond justement à côté des éoliennes et on nous dit de pas aller là cause de la glace qui peut se détacher des pales. C'est sûr que s'ils nous avaient dit toutes ces affaires, on y aurait peut-être pensé deux fois. C'est embêtant ça n'a l'air de rien mais quand même... (R 9.1, p. 7-8)*

La même problématique concernant le bruit a été évoquée par le répondant R18 qui rapporte le propos d'un résident qui affirme, qu'à l'usage, le bruit généré par les éoliennes

l'empêchait de dormir et que les redevances versées ne pouvaient pas compenser pour l'inconvénient subit (p. 10-11).

#### Manque de précision des outils pour mesurer les impacts : le cas de l'impact sur le paysage

L'élaboration de méthodes d'évaluation a constitué un défi pour les promoteurs, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'impact des projets sur le paysage. Les répondants R9.1-R9.2-R9.3 ont exprimé leur insatisfaction en ce qui concerne les simulations visuelles d'intégration des éoliennes produites par le promoteur. Ils considèrent que certaines photographies n'étaient « pas nettes » et que les prises de vue n'étaient pas représentatives de l'impact réel. Également, le répondant R9.3 note qu'une image ne rend pas compte de la réalité dans la mesure où la composante la plus importante de l'éolienne, la pale, est en mouvement.

*Une image, ce qui arrive, c'est que ça ne bouge pas. L'impact est toujours moindre. Quand l'éolienne tourne par contre, l'impact n'est pas le même. Quatre ou cinq éoliennes quand elles tournent toutes... Quand elles ne tournent pas ce n'est pas pire... Mais quand elles tournent ça amplifie l'effet visuel. (R9.3, p. 6-7)*

Dans un autre cas à l'étude, le répondant R14 est très critique à l'égard du traitement de la question du paysage dans l'étude d'impact du promoteur.

*Non, non dans l'étude d'impact. Allez la voir, c'est hallucinant. Les seules considérations paysagères [...] le paysagiste a appliqué la grille d'HQ pour les pylônes où il prenait une photo d'un paysage, puis il a mis des simulations visuelles là-dessus, puis il a dit, oui il y a un impact fort. La seule chose qu'il pouvait constater, c'est qu'il y a avait un impact fort, et la seule mesure de mitigation possible, c'était de planter des arbres. Il n'y avait pas de réflexion sur le plan d'implantation, sur la manière de faire le projet pour l'intégrer au paysage. Ce n'est pas là du tout. (R14, p.12)*

#### **4.1.2.3 Bénéfices du projet à l'échelle locale**

Tel qu'il a été évoqué précédemment les bénéfices des projets sont un élément constitutif de l'acceptabilité sociale. Sur le plan collectif, ces bénéfices consistent dans les retombées économiques découlant de l'achat de biens et de services et de la création d'emplois à l'échelle locale. Ils consistent également dans les montants versés par les promoteurs aux collectivités locales sous la forme de redevances ou de contributions volontaires. Sur le plan individuel, elles consistent dans les redevances versées aux propriétaires pour l'usage de leur propriété mais également aux personnes affectées par la présence des éoliennes dans leur voisinage.

L'importance relative des montants versés aux propriétaires fonciers ainsi qu'aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté est une question omniprésente dans les commentaires des répondants. En clair, plusieurs répondants se demandent si les montants versés sont suffisants au regard de différents critères comme : les profits réalisés par les entreprises, l'importance des impacts subis par les collectivités locales, les montants versés dans le cadre d'autres projets au Québec et au Canada.

### Montants versés versus revenus des entreprises

En comparant les revenus bruts des promoteurs de parcs éoliens à ceux des producteurs agricoles sur un territoire donné, le répondant R18 constate un décalage important et conclut que les redevances qui leur sont versées sont très peu élevées. De plus, ce dernier estime que les revenus générés par les producteurs d'électricité sont disproportionnés par rapport à ceux des producteurs agricoles occupant le même territoire.

### Montants versés aux municipalités v. répartition des retombées au sein de la collectivité locale

Le répondant R1 considère que le vent est une richesse collective et que, partant, les retombées devraient profiter à tous les citoyens par la voie de redevances versées aux municipalités.

*Le vent est une ressource renouvelable, c'est une richesse collective. Quand je vois les projets éoliens qui débarquent et les grosses entreprises qui débarquent et qui veulent juste négocier avec les propriétaires fonciers et que les municipalités ne sont pas mises dans le coup. On les considère comme des quantités négligeables et on les approche, on leur propose des contributions volontaires. (R1, p. 3)*

Le répondant R19.1 met en relief les avantages retirés par les uns (propriétaires fonciers qui toucheront des redevances pour l'érection d'éoliennes sur leur propriété) et les pertes subies par les autres (personnes qui subiront une dévaluation de leur propriété du fait de la présence des éoliennes dans le voisinage et qui ne toucheront aucune compensation pour leur perte). Également, ce dernier met en doute les avantages sous la forme de baisse d'impôt ou d'amélioration des services municipaux, que la réalisation du projet pourrait lui procurer du fait de l'augmentation des revenus de la municipalité si le projet se réalise.

Le répondant R4 est particulièrement préoccupé par le fait que les propriétaires fonciers qui refusent de signer des contrats d'options soient éventuellement affectés par l'érection d'éoliennes sur les propriétés de leurs voisins sans par ailleurs être compensés d'une manière ou d'une autre.

*Un des vices qui a dans les projets éoliens c'est que l'on ne compense que ceux qui ont signé des contrats d'option. [...] Ça reste que si les voisins d'éoliennes qui les ont dans la face à journée longue, il devrait avoir droit à une compensation. C'est lui qui va protester, qui va lever les boucliers envers ton projet. Et une étude de Seigneret démontre très bien que la manière idéale pour s'assurer de l'AS des gens c'est qu'ils participent et qu'ils aient une retombée. Alors, si on commence dès le départ à jouer en punissant ceux qui n'ont pas voulu signer, ces gens-là vont devenir les ennemis de demain et c'est eux qui vont contester. Peut-être pas pendant toute la phase que l'on voit là mais la journée où elle va être construite... on vient de cultiver des problèmes à long terme. (R4, p. 29)*

### Montants versés aux individus et aux municipalités dans les projets à l'étude versus montants versés ailleurs au Québec et au Canada

Des répondants évoquent la possibilité que le versement de redevances plus élevées aux propriétaires fonciers et aux municipalités dans le cadre des projets soumis à l'appel d'offres de 2000 MW d'Hydro-Québec et ailleurs au Canada, notamment au Nouveau Brunswick, soulève la grogne parmi ceux qui auraient touché des montants moindres dans le cadre de la réalisation des projets de l'appel d'offres du 1000 MW ou de ceux qui ont été l'objet d'ententes de gré à gré avec Hydro-Québec. Le répondant R24 évoque la possibilité que la perception des populations locales évolue face à la diffusion d'information concernant les retombées plus généreuses obtenues des promoteurs dans d'autres projets. Ce dernier fait allusion notamment au cas du Nouveau-Brunswick où les collectivités locales auraient négocié des retombées plus intéressantes que leur contrepartie gaspésienne. Il parle également du cas de la NOM DE L'ORGANISATION où, si le projet se réalise, il pourrait rapporter à la MRC et aux municipalités concernées des revenus beaucoup plus importants que les redevances versées par les promoteurs ailleurs en Gaspésie - Île-de-la-Madeleine.

*[E]xemple, [NOM DE LA RÉGION], s'ils font une coop, [...], et si ça fonctionne et ça rapporte des bons dividendes au milieu qui vont rester dans la région, [...], c'est là que les gens vont se rendre compte de la valeur, dans le sens que ça aurait pu être pas mal autrement. [...] Je vais te dire, à date, [au Nouveau-Brunswick] c'est pas mal plus généreux que ce bord-ci. Beaucoup plus généreux. Ah oui. [...]*

*Et d'après-moi, ils vont se ramasser aussi avec des meilleures ententes, des meilleures retombées pour le milieu que nous autres. C'est de là, je pense, l'insatisfaction de base, c'est surtout au niveau du manque de retombées et aussi si on regarde on se dit pourquoi qu'Hydro-Québec l'aurait pas fait, ou communautaire, mais en collaboration avec Hydro-Québec. S'ils sont pour subventionner le privé à tour de bras, pourquoi ce n'est pas le milieu qui l'aurait fait? (R24, p. 15-17)*

Le répondant R16 considère que le versement de redevances plus élevées pour les propriétaires fonciers dans le cadre de l'appel d'offres du 2000 MW pose problèmes à ceux qui auraient obtenu des montants moindres dans le cadre de l'appel d'offres du 1000 MW ou de projets de gré à gré. D'entrée de jeu, ce dernier considère que l'appel d'offres du 1000 MW : «Ça été garoché». Il en a pour preuve la différence du simple au double entre le montant des redevances versées aux municipalités par les promoteurs dans le cadre de l'appel d'offres du 1000 MW par rapport à celui des redevances versées dans le cadre de l'appel d'offres du 2000 MW. Comment expliquer cette différence si ce n'est que par l'improvisation dans laquelle la filière a été implantée. À l'origine, on voulait faire du développement éolien le point de départ de la relance de la Gaspésie - Île-de-la-Madeleine et le répondant reconnaît que la construction des parcs va susciter une certaine activité économique. Mais en quoi les redevances versées par les promoteurs aux municipalités vont permettre de réaliser cet objectif se demande-t-il? Ce dernier considère que le montant des redevances versées aux municipalités n'est pas très élevé par rapport aux revenus tirés par les promoteurs (p. 20-21).

Les répondants R9.1 et R9.2 sont ambivalents en ce qui concerne les bénéficiaires du projet à l'échelle locale et plus spécifiquement en ce qui concerne le montant versé par le promoteur à la municipalité surtout si on compare avec les montants plus élevés qu'on envisage versés dans les propositions de projet faites dans le cadre de l'appel d'offre du 2000 MW.

*Encore une fois, si on revient à la question des redevances, les 92 000 \$ versés à la municipalité... Évidemment si tu regardes le chèque des 92 000 \$ c'est toujours intéressant. Est-ce qu'il n'y aurait pas eu moyen de bonifier encore ce montant-là ? Encore aujourd'hui ? La discussion reste ouverte. Est-ce que cela représente réellement ce qui devrait revenir à la corporation municipale ? Je ne sais pas. [...] On a l'impression jusqu'à un certain point d'avoir servi de cobayes, de laboratoire d'expériences. (R9.2, p. 15-16)*

À la question de savoir pourquoi les projets suscitent encore de l'opposition, la comparaison avec les redevances versées ailleurs ressort.

*C'est peut-être parce que nous avons été parmi les premiers, donc nous n'avions pas de base de comparaison et suite à l'implantation ici, il y a eu des reportages à la télé sur les comparaisons des redevances ici et ailleurs... Ça suscite des interrogations. (R9.1, p. 16)*

Le point de vue des répondants R21 et R13 contraste avec celui des répondants précédents. Le répondant R21, un élu, s'explique mal la controverse concernant le versement de redevances plus élevées dans le cadre des projets réalisés dans d'autres régions ou d'autres provinces, ou des projets soumis au deuxième appel d'offres d'Hydro-Québec. Selon ce dernier, la négociation des ententes de droits superficiaires entre les propriétaires fonciers et les promoteurs relève du principe de la liberté contractuelle.

*Personnellement... Avec les gens qui viennent se plaindre a posteriori. Écoutez, les gens avaient le loisir de regarder ce qui s'était fait ailleurs... De consulter des professionnels s'ils voulaient... S'ils ont donné leur consentement, c'est parce qu'à l'époque cela faisait leur affaire... (R21, p. 9-11)*

En ce qui concerne le montant des redevances versées dans le cadre de l'appel d'offres du 1000 MW (plus bas) par rapport à celui devant être versé dans le cadre de l'appel d'offres du 2000 MW, le répondant R13, le représentant d'un promoteur, considère qu'il s'agit de deux contextes différents, et cela d'autant qu'on ne connaît pas encore le coût d'achat de l'électricité s'agissant de projets qui ne sont pas encore choisis et réalisés. Ce dernier déplore la couverture médiatique qui donne l'impression qu'il s'agit de la même chose (p. 17-18).

#### **4.1.2.4 Origine et contrôle du projet**

Les préoccupations concernant l'origine et le contrôle des projets sont omniprésentes dans les commentaires des répondants mais s'expriment de façons différentes. Certains répondants y réfèrent de façon indirecte en évoquant la prise en main par les collectivités locales de leur développement en vue d'une appropriation progressive des ressources naturelles régionales (R1-R2-R3-R7-R28). Cette appropriation peut prendre la forme de partenariats financiers avec les promoteurs en vue d'une participation accrue des collectivités locales aux bénéfices du projet ou prendre la forme de la création d'organismes issus des collectivités locales qui initient des projets et en assument le contrôle. Le répondant R28 établit un lien entre l'implication de la municipalité et la maximisation des retombées économiques à l'échelle locale, facteur d'acceptabilité sociale.

*«... je ne veux pas mettre le tort sur la compagnie mais j'ai jamais été favorable, moi comme préfet, à des promoteurs c'est-à-dire des compagnies qui débarquent et qui offrent juste des redevances parce que ce n'est pas la meilleure façon... La meilleure façon d'avoir une acceptabilité sociale, c'est que les gens soient parties prenantes dans le projet, soit par retombées qui reviennent, car ce sont la MRC ou les municipalités qui sont partenaires, je pense que c'est la meilleure façon de faire accepter un projet... C'est de se sentir partie prenante, être dans le projet. Si tu n'es pas dans le projet, que c'est juste une grosse compagnie qui fait des bénéfices et qui retournent dépenser son argent chez elle... Tu n'es pas partenaire.» (R28, p. 3-4)*

D'autres répondants (R14-R18-R24) se réfèrent directement à l'origine et au contrôle des projets en faisant allusion aux entreprises et aux intérêts qu'elles représentent.

*Et, moi ce qui m'a toujours fatigué dans ce dossier-là, c'est le sentiment de région de colonisés qu'on avait à ce moment-là. Ce sont des grosses compagnies, les promoteurs, exemple NOM DE LA COMPAGNIE, ils arrivaient de NOM DE LA VILLE. [...] Ils venaient vraiment nous chercher ce qu'on avait de valeur encore. Nos ressources premières, pour l'amener. Ils pensaient, ils osaient se penser comme les sauveurs de la région en même temps. (R18, p. 6-8)*

Faisant allusion aux projets éoliens de type communautaire, le répondant R6 considère révoltant que des collectivités locales doivent entrer en concurrence avec des entreprises privées de Calgary et de Toronto pour l'exploitation d'une ressource locale.

Par ailleurs, certains répondants poussent le questionnement à se demander pourquoi Hydro-Québec n'a pas pris en charge le développement de la filière éolienne (R1-R14-R24-R30). Le répondant R24 n'approuve pas le choix du gouvernement de donner le développement de la filière éolienne au secteur privé, et de surcroît à des entreprises de l'extérieur du Québec.

*« Les retombées de la ressource pour la région, ça c'est la préoccupation je dirais numéro 1 de pas mal tout le monde. Le fait qu'Hydro-Québec ne fait seulement que faire le raccordement, ça ne passe pas. Ça ne passait pas avec le monde avec qui on en parlait. C'était le premier point. (R24, p.2-3)*

Les répondants R14-R30 considèrent que les projets éoliens devraient être «patronnés par Hydro-Québec» plutôt que par des investisseurs américains et canadiens, et cela afin de favoriser le développement de la filière industrielle au Québec.

### **4.1.3 Processus décisionnel**

Dans la présente section, nous présentons les commentaires des répondants à notre enquête se rapportant au processus décisionnel. La présentation des commentaires est

structurée en tenant compte des notions de légitimité du processus décisionnel et d'équité de la décision telles que définies précédemment.

#### **4.1.3.1 Légitimité du processus**

La légitimité du processus décisionnel est analysée au regard des notions d'équité et de compétence dans un contexte de démocratie délibérative. La notion d'équité est associée aux possibilités offertes aux personnes concernées ou affectées par le projet d'être présentes, de s'exprimer, de participer aux discussions et de participer au processus décisionnel.

##### **4.1.3.1.1 Équité du processus**

###### *Absence de participation à l'étape de la planification des projets*

La participation des populations locales au processus menant à la réalisation des projets de parc éolien est un thème récurrent dans les commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête (R1-R4-R8-R10-R11-R17-R18-R19). Plusieurs déplorent l'absence d'information et de consultation à l'étape de la planification estimant être placés devant un fait accompli quant à la détermination des principales composantes des projets, voire le choix du site et l'élaboration du plan d'implantation.

Il est important de préciser que la plupart des cas auxquels se réfèrent les répondants concernent des projets soumis à l'appel d'offres d'Hydro-Québec pour la fourniture d'un bloc d'énergie de 1000 MW d'origine éolienne (ci-après : appel d'offres du 1000 MW) ou des projets ayant été l'objet d'ententes de gré à gré avant 2007. De plus, il s'agit de projets réalisés en terre privée sur des territoires municipaux.

Au moment du lancement de l'appel d'offres du 1000 MW et de la signature des ententes de gré à gré, la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme ne comportait pas ou peu de normes d'implantation pour ce type de projet. Plusieurs municipalités régionales de comté ont adopté un règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour pourvoir à ce manque, mais en l'absence d'obligation légale à cet égard aucune consultation préalable n'a eu lieu concernant les normes d'implantation et la détermination des zones favorables au développement éolien. Aussi, pour plusieurs, le premier contact avec la réalisation de projets éoliens sur le territoire de leur municipalité a été l'annonce du projet par le promoteur.

Plusieurs répondants ont souligné le caractère privé des premières étapes de la planification du projet, voire la réalisation des études de vent et la constitution des réserves foncières, opération par laquelle les promoteurs s'assurent de l'usage des propriétés dans le secteur identifié pour la réalisation du projet. Rappelons à cet égard que parmi les critères d'Hydro-Québec pour soumettre un projet aux appels d'offres pour la fourniture d'énergie d'origine éolienne, les soumissionnaires doivent garantir au moyen de la signature de «contrats d'option» avec les propriétaires fonciers que 60% de la superficie prévue pour la réalisation du projet est réservée.

Dans le contexte du développement de la filière éolienne par le secteur privé et le recours à des appels d'offres par Hydro-Québec pour la fourniture d'énergie, les données de vent et le

plan d'implantation du parc éolien sont considérés par les promoteurs comme des informations stratégiques dont la divulgation doit être restreinte, du moins jusqu'à l'expiration du délai pour soumissionner ou, s'il s'agit d'une entente de gré à gré, de la signature d'un contrat à cet effet.

Aussi, dans la plupart des cas<sup>64</sup> auxquels se réfèrent les répondants, chaque propriétaire foncier est rencontré individuellement à son domicile par un représentant du promoteur engagé spécifiquement pour faire signer des contrats d'option. Il s'agit souvent de quelqu'un de connu, jouissant d'une bonne crédibilité dans la collectivité. De plus, les contrats d'option sont assortis de dispositions sur la confidentialité qui interdisent aux propriétaires de révéler l'existence de l'entente et d'en divulguer le contenu à quiconque, incluant les autorités locales.

Le répondant R31.1 évoque la surprise suscitée par l'annonce d'un projet éolien dans une collectivité locale où la possibilité qu'un tel projet se réalise avait été évoquée sans par ailleurs que les populations concernées sachent qu'une entreprise faisait des démarches spécifiques à cet égard. Ce dernier s'interroge sur l'applicabilité en milieu habité de la méthode d'appel d'offres d'Hydro-Québec qui comporte un processus privé de signatures de contrats d'option. L'ignorance dans laquelle est tenue la population en général et les voisins des propriétaires fonciers signataires de droits d'option en particulier pose problème.

Également, le répondant considère que le processus de création des réserves foncières, semblable à celui du «claimage» appliqué dans le domaine de l'exploration minière, ne devrait pas s'appliquer à l'implantation de projets éoliens; à la différence des projets miniers, les projets éoliens sont réalisés en milieu habité et, partant, ont un impact sur les voisins des propriétaires fonciers signataires de droits d'option.

Le répondant R11 déplore l'approche utilisée pour inciter les propriétaires fonciers à signer des contrats d'option.

*«Ce qui est dommage, c'est la façon dont cela se fait sur le territoire mais c'est un autre débat. La faible dimension des redevances offertes aux propriétaires terriens considérant ce qui a été offert ailleurs en Ontario notamment c'est un autre débat. Mais cela fait partie aussi du fait que les gens ont été embarqués là-dedans sans qu'ils puissent s'organiser ou se mobiliser, se structurer [...]». (R11, p. 13)*

Certains répondants (R10-R19) s'expliquent mal que les principales composantes de projets de cette envergure soient déterminées par des négociations privées entre le promoteur et les propriétaires fonciers, et cela à l'insu des résidents des secteurs touchés. Le répondant

---

<sup>64</sup> Dans un des cas à l'étude, une assemblée réunissant tous les propriétaires fonciers concernés par le projet a été organisée à l'initiative du maire de la municipalité afin que le promoteur présente son projet, ainsi que les tenants et les aboutissants des contrats d'option. De ce fait, le projet a été l'objet d'une certaine publicité non seulement auprès des propriétaires fonciers concernés mais également des résidents des secteurs touchés par le projet (R8).

R19 considère à cet égard que la création de réserves foncières suivant les modalités évoquées précédemment équivaut à une « appropriation du territoire collectif par des propriétaires terriens ».

*Individuellement. Et c'est ce qui est à mon avis le bobo principal de ce genre de projet. Ça commence là. L'appropriation du territoire collectif par des propriétaires terriens, exemple à côté lui, exemple l'autre là-bas ce qui fait que moi je me ramasse avec trois éoliennes sur les trois terres environnantes je n'ai pas un mot à dire, on ne m'a jamais consulté. Ça c'est le processus de gré à gré entre le promoteur et les agriculteurs. (R19, p. 9)*

En absence d'information et de consultation en amont du processus décisionnel, soit à l'étape de la planification du projet, le répondant (R4) craint une montée des oppositions de la part des populations potentiellement concernées ou affectées par le projet. Ce dernier cite un cas où, ayant l'impression de ne pas avoir été consultées, certaines personnes ont adopté une attitude négative par rapport au projet et ont concentré leurs interventions sur l'identification des problèmes plutôt que sur l'identification des solutions.

Ce dernier fait la suggestion d'informer et de consulter le plus en amont possible du processus de planification, voire avant même la réalisation des études techniques. Une fois ces études commencées, il est trop tard.

*Quand les gens voient la tour de vent montée, c'est comme une agression et il est trop tard parce qu'il y a eu des argents qui ont été investis. Les promoteurs vont s'accrocher sur l'argent qu'ils ont investi pour dire, regarde, tu ne vas pas m'empêcher de faire mon projet. Que ce soit un individu, un maire, n'importe quel promoteur n'acceptera pas de perdre de l'argent. Je viens de mettre 15 000 \$ pour monter une tour de vent et vous me dites que vous n'êtes plus d'accord. Consulter avant, tu vas éviter des dépenses inutiles et ça va rassurer la population. Tandis que là, les tours de vent, les gens les reconnaissent, ils sont « insécures » et là ils voient que les éoliennes s'installent à NOM DE LA MUNICIPALITÉ et NOM DE LA MUNICIPALITÉ, ils voient le désastre de NOM DE LA MUNICIPALITÉ et de NOM DE LA MUNICIPALITÉ, visible de la route X, le paysage détruit, le lieu bucolique, nécessairement les gens vont se braquer. (R4, p. 30-35)*

La même proposition a été faite par le répondant R37 qui considère que les populations auraient dû être consultées sur la question de savoir s'ils veulent ou non un projet éolien sur le territoire de leur municipalité avant même que ne soit lancé l'appel d'offres du 2000 MW, et cela d'autant que, parmi les critères d'évaluation de soumissions, des points sont accordés à l'acceptation des projets par les collectivités locales concernées.

*Si on veut avoir du pointage, sur le lien avec la communauté locale, il faut que la communauté locale soit au moins au courant et informée, et peut-être même s'approprier déjà le projet. Quand on voit qu'un projet qui est déposé en 2<sup>e</sup> appel d'offres, on sort en consultations publiques et on fait lever tout le village, il y a un problème. (R37, p. 15-17)*

Le répondant R8 suggère que les membres de la collectivité locale se concertent pour déterminer leur intérêt pour la réalisation de projets éoliens, pour choisir des secteurs

d'implantation et pour identifier les propriétaires fonciers intéressés à en recevoir. Ces choix se feraient sur la base de conditions préétablies par les autorités gouvernementales notamment en ce qui concerne le montant des redevances à être versées aux propriétaires fonciers et aux municipalités.

*Moi c'est pour cela que je dis qu'après l'expérience que j'ai vécue, la communauté devrait se concerter d'abord sur l'implantation d'un parc éolien ou non... La communauté ou le milieu, avant la construction. [Avant qu'il ne soit question d'un projet en fait.] C'est ça. Il devrait faire une démarche entre eux et le dire : on est prêt à recevoir des éoliennes et à accepter l'implantation d'un parc sur notre territoire avec des conditions fixées par le gouvernement. Oui nous en voulons, ou non nous n'en voulons pas. Alors, on peut établir une liste de ceux qui en veulent. Le promoteur pourrait avoir accès à cette liste. Ce n'est pas pire que ça. (R8, p. 28-29)*

Le répondant R30 souligne que l'acceptation du projet par les élus ne saurait être considérée comme l'expression de l'appui des populations locales. Selon ce dernier, seule la tenue d'une consultation portant spécifiquement sur le projet permet d'établir le «pouls de la population». Du reste, dans ce cas spécifique, le répondant R31 observe des divergences significatives entre les points de vue exprimés par les élus et ceux exprimés dans la population.

Le répondant R11 a l'impression qu'au moment où le projet est rendu public les principales composantes sont déterminées sans possibilité d'y apporter de modifications significatives. Ce dernier note que le choix du site d'implantation du projet et les modalités de sa réalisation, notamment en ce qui concerne l'emplacement des éoliennes et des infrastructures connexes, ainsi que le montant des compensations financières<sup>65</sup> versées aux individus et aux municipalités, incluant les municipalités locales et les municipalités régionales de comté, sont à toutes fins pratiques décidés.

*On a appris sur le projet, sur la configuration du parc, sur les redevances versées aux citoyens, aux municipalités... Nous avons appris que tout était à toute fin déjà décidé et qu'il fallait vraiment se trouver devant une catastrophe pour pouvoir changer quelque chose. Nous avons appris que nous avons été consultés mais que c'était pas mal joué. Le parc va être là et il en aura tant sur le territoire. (R11, p. 7)*

Par ailleurs, la possibilité d'influencer la décision dans le cadre de l'enquête et de l'audience du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, voire d'apporter des changements au projet ou même d'en obtenir le retrait, est mise en doute par plusieurs répondants.

#### Audience et enquête publiques du BAPE : scepticisme quant à la possibilité d'influencer la décision

<sup>65</sup> Dans les cas où les projets sont réalisés en terre publique, les redevances dont le montant est déterminé par règlement est versée au ministère des Ressources naturelles et des Parcs (MRNF).

La possibilité d'influencer la décision dans le cadre de l'enquête et de l'audience publique du BAPE est mise en doute par plusieurs répondants, et cela pour différentes raisons. La première concerne le pouvoir du BAPE, limité à celui de formuler des recommandations à l'intention du ministre de l'Environnement et du Conseil des ministres (R8, R31.1, R31.2) à qui revient le pouvoir d'autoriser le projet et d'en déterminer les conditions de réalisation. Du reste, certains répondants (R10-R24-R25-R31.1-R31.2) considèrent que ces derniers ne prennent pas en compte les préoccupations exprimées par les participants à l'audience publique et les recommandations des commissions du BAPE à cet égard.

Les répondants R31.1 et R31.2 rappellent que le BAPE n'a qu'un pouvoir de recommandation et déplorent le manque de considération des autorités gouvernementales des avis du BAPE. À leur connaissance, aucun projet n'a été stoppé à cause de recommandations défavorables du BAPE.

Le répondant R25, dans le cadre d'un projet spécifique d'implantation, s'explique mal comment il se fait que le ministre de l'Environnement n'ait pas retenu les recommandations de la commission, et plus particulièrement celles concernant le déplacement de certaines éoliennes situées dans une zone de villégiature. Les démarches entreprises par ce dernier pour attirer l'attention du ministre sur ces recommandations sont restées sans écho. Pourtant, selon l'estimation du répondant, la commission avait fait un bon travail.

*C'était très très intéressant, je pense qu'ils sont allés au fond des choses, ils ont vérifié. Même ils ont étudié le parc éolien et ils ont étudié les contraintes, c'était bien indiqué dans le rapport. Puis ils ont même fait des suggestions, où installer les éoliennes, où il y avait possibilité d'installer des éoliennes. Tout ce qui a été dans le rapport, il y a rien qui a été retenu par nos ministères. [...]*

*Il y a aucune recommandation du parc qui a été suivie. C'est clair. Nous autres, lors de la présentation du rapport on a envoyé une lettre au [...] ministre de l'Environnement, puis on lui a souligné les points dans le rapport qui indiquaient pourquoi qu'il ne fallait pas qu'il y ait des éoliennes autour de... on n'a même pas eu de réponse. On a eu, oui ce n'est pas vrai on a eu une réponse. La seule réponse qu'on a eue, on a eu un accusé de réception. On n'a pas eu de suivi là-dessus. (R25, p. 9-11)*

Rappelant que le BAPE a un pouvoir de recommandation seulement et que la décision revient aux autorités politiques, le répondant R8 considère que le promoteur aurait un accès privilégié au ministère conférant à ce dernier un pouvoir d'influence que n'a pas une municipalité.

*Les audiences du BAPE sont là pour entendre et déposer un rapport... Ils ne tranchent pas. On s'attend à ce que la municipalité fasse des pressions quelconques sur le ministère de l'Environnement pour influencer les décisions mais j'ai l'impression que le promoteur a plus de pouvoir que nous. [...] (R8, p. 23)*

Le répondant R10, à propos d'un autre projet d'implantation, exprime son scepticisme concernant la portée réelle de la consultation constatant qu'au moment où se tenait l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), les travaux de préparation des sites d'érection des équipements étaient déjà commencés.

*J'ai rencontré les gens, après l'audience, je leur ai dit que j'étais un peu déçu de la façon que ça procédait, parce que... [...] ... c'étaient tout des formalités que vous faites, et que dans le fond vous n'allez rien prendre comme décision parce que c'est déjà parti. [...] Parce qu'il y avait du bûchage qui se faisait. (R10, p. 25-27)*

Le répondant R24 remet en question sa participation à des consultations pour l'avenir. En parlant du rapport du BAPE portant sur le même projet que le répondant précédent (R25) ce dernier déclare :

*«...c'était le meilleur rapport qu'on pouvait attendre du BAPE par rapport à ce projet-là. Malheureusement, le gouvernement a pris ce qui fait son affaire, et le reste. Il n'a pas pris grand chose finalement. Ce qui nous fait dire dans le fond, est-ce que ça vaut la peine de se faire consulter et ensuite de ne pas tenir compte de rien qui ressort de ça.» (R24, p. 13)*

Toutefois, malgré les commentaires qui précèdent, les rapports de la commission du BAPE et les recommandations qu'ils contiennent ont un impact sur les controverses entourant la réalisation des projets éoliens. Dans un des cas à l'étude, les autorités mercéennes ont attendu délibérément la publication du rapport de la commission avant de poursuivre leurs négociations avec le promoteur concernant l'application du règlement de contrôle intérimaire. D'ailleurs, une des recommandations du rapport concernant la mise sur pied d'un comité multipartite pour la poursuite des discussions à cet effet a été appliquée.

De plus, il faut se rappeler que les premiers rapports du BAPE portant sur la réalisation de projets éoliens portaient sur l'encadrement institutionnel du développement de la filière éolienne. Même s'il n'est pas possible de mesurer exactement l'influence des recommandations du BAPE à cet égard, il est raisonnable de penser que ces dernières ont contribué à l'élaboration des politiques et des guides élaborés par les agences gouvernementales pour encadrer le développement de la filière.

#### **4.1.3.1.2 Compétence du processus**

La notion de compétence est associée à la capacité du processus décisionnel de permettre la construction de la meilleure compréhension possible et partagée compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention. Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords. Mais afin de bien saisir la portée réelle des commentaires des répondants à cet égard, il importe de situer la notion de compétence dans le contexte spécifique du processus décisionnel menant à la réalisation des projets éoliens.

D'abord, il faut mentionner que le niveau d'information accessible aux participants n'est pas le même selon le moment de leur intervention dans le processus décisionnel, voire selon qu'on se situe à l'étape de la planification du projet ou en fin de processus, c'est-à-dire après qu'une évaluation des impacts complète du projet ait été réalisée. À l'étape de la planification, pour les fins de la soumission d'un projet au processus d'appel d'offres d'Hydro-Québec, le promoteur doit produire des études de faisabilité technique incluant des études sur le potentiel éolien. Également, il doit fournir la preuve des droits d'usage du territoire pour la réalisation de son projet et une première version du plan d'implantation. En

ce qui concerne les impacts sur l'environnement, outre le corpus des connaissances sur les impacts des projets éoliens et quelques études préliminaires sur des sujets spécifiques, il y a peu d'information spécifique sur le projet. C'est seulement dans l'éventualité où le projet est retenu par Hydro-Québec que le promoteur sera soumis à l'obligation de réaliser une étude d'impact complète et de rendre les documents afférents disponibles au public, le tout conformément à la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

En ce qui concerne les interventions dans le processus décisionnel, comme il a été mentionné au chapitre 3 du présent rapport, l'enquête et l'audience publiques du BAPE interviennent en fin de procédure soit après la réalisation de l'étude d'impact. Toutefois, le ministère (MDDEP) encourage les promoteurs à consulter les parties prenantes à l'étape du cadrage, moment où on identifie les principaux problèmes d'environnement soulevés par le projet aux fins de déterminer le champ des analyses à effectuer dans le cadre de l'étude d'impact.

Également, bien que cela ne soit pas la pratique au Québec, les parties prenantes pourraient participer directement à l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE). Il est important de mentionner à cet égard que même si l'ÉIE se fait de façon raisonnée, s'appuyant sur des critères objectifs comme la durée, l'intensité et l'étendue des effets d'une action sur l'environnement, elle implique néanmoins des jugements de valeur, et partant peut devenir l'objet de désaccords à chaque étape de sa réalisation, notamment en ce qui concerne le choix des critères d'évaluation et de leur importance relative au moment de l'agrégation des résultats aux fins d'évaluer le projet (critères économiques v. critères environnementaux).

Ces précisions étant apportées, d'abord il sera question du rôle de la connaissance et des processus de validation par les faits pour la détermination des enjeux et des normes applicables à la réalisation des projets éoliens. Les commentaires recensés à cet égard ne concernent aucun processus décisionnel spécifique. Ensuite, il sera question de l'accès à l'information. Les thèmes abordés par les répondants à cet égard sont le manque de données générales sur les impacts des projets éoliens, le manque de connaissance sur les enjeux des projets éoliens et le manque d'information sur les projets spécifiques.

#### *Détermination des enjeux et des normes applicables à la réalisation des projets éoliens : rôle de la connaissance et des processus scientifiques de validation par les faits*

Le répondant R12 considère que les normes d'implantation des projets en matière d'environnement devraient être établies à partir de la connaissance plutôt que du jeu des intérêts et de la négociation entre les acteurs sociaux comme cela se fait au sein de comités de concertation multipartites à l'échelle locale. Il est d'accord pour informer les personnes concernées ou affectées par la mise en vigueur de normes. Mais ces dernières ne devraient pas être ouvertes à discussion ou à négociation dans la mesure où leur bien-fondé a été justifié sur le plan de la connaissance.

Le répondant explique que l'intérêt des citoyens pour l'environnement est d'abord instrumental c'est-à-dire liée à son usage sur le plan des loisirs et de l'exploitation des ressources. On s'intéresse peu à des questions comme le maintien des systèmes naturels et la biodiversité en tant que tel. Aussi l'établissement des aires protégées ne devrait pas être détourné de son objectif, c'est-à-dire la préservation des écosystèmes.

Le répondant ne se prononce pas sur la part que devrait prendre la «connaissance» par rapport aux considérations de nature politique<sup>66</sup> mais souligne que celle-ci devrait intervenir dans les décisions.

*Et ce qui est encore vague et c'est pour toutes les orientations, directives, quelque soit le sujet, on invite toujours à avoir des connaissances mais on n'indique pas comment elles doivent intervenir ces connaissances, si elles peuvent jouer un rôle... [...] On n'est pas toujours d'accord avec les connaissances mais surtout la prise en compte des connaissances, des décisions éclairées... Et dans la population des fois, il y a des mouvements qui s'organisent qui sont plus ou moins informés qui même des fois renversent des décisions dans un sens comme dans l'autre, on est en faveur que les gens consultés soient éclairés et donc que les connaissances jouent un rôle. Je ne veux pas préciser quelque genre de connaissance mais qu'elles jouent un rôle. (R12. p. 9-10)*

En ce qui concerne l'acceptabilité sociale, le répondant constate qu'il y a toutes sortes de définition de la notion. Il souhaiterait que cette notion soit clarifiée avec comme préoccupation le rôle de la connaissance dans sa construction.

Le répondant fait à cet égard une distinction très nette entre les démarches relatives à l'acceptabilité sociale (AS) et celles relatives à l'établissement de normes environnementales.

*Votre projet porte sur l'AS, je ne considère pas que l'environnement fasse partie des enjeux de l'AS. Dans la mesure où la population est préoccupée par l'environnement ça devient un enjeu d'AS pour moi l'AS le monde peut bien harnacher toutes les rivières ce n'est pas nécessairement la bonne décision du point de vue environnement. La population ne demande pas toujours ce qu'il y a de mieux sur l'environnement. La population pourrait décider que protéger une espèce de rapace ce n'est pas prioritaire en autant que j'aie des retombées importantes pour ma communauté. (R12, p. 25)*

Du reste ce dernier considère qu'une démarche axée sur une recherche des faits donne une assise plus solide à l'établissement des normes. Le répondant donne en exemple la démarche suivie par une MRC pour l'élaboration de son règlement de contrôle intérimaire portant sur les projets éoliens. Celle-ci a eu recours à une firme privée indépendante pour faire une caractérisation du paysage et identifier les couloirs migratoires des espèces qui fréquentent la région afin d'éclairer sa décision. La réalisation de l'étude comportait une consultation de la population. Au terme de l'étude, les autorités ont identifié deux secteurs pour la réalisation de projets éoliens.

Le répondant rapporte que d'autres MRC ont tenté d'identifier des secteurs propices au développement éolien mais la réglementation proposée a été refusée par le ministre responsable parce qu'allant à l'encontre de la politique gouvernementale qui vise à favoriser le développement énergétique. Le répondant fait l'hypothèse que la situation aurait pu être

---

<sup>66</sup> La référence du répondant aux considérations politiques pourrait être identifiée à l'approche sociopolitique de l'acceptabilité sociale à laquelle nous nous référons dans notre proposition de modélisation.

différente si la proposition de règlement avait été appuyée d'une étude de caractérisation. Du reste, ce dernier souligne que dans les nouvelles directives gouvernementales, il est recommandé aux municipalités de réaliser de telles études. (R12, p. 7-9)

Les commentaires du répondant R15 vont dans le même sens que le répondant précédent. Se référant à l'expérience vécue dans une situation semblable, soit l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire sur les projets éoliens<sup>67</sup>, ce dernier souligne l'importance pour les décideurs publics de se doter d'outils d'aide à la décision performants aux fins d'améliorer le niveau de connaissance des enjeux des projets et, le cas échéant, de justifier les décisions et de rassurer les citoyens.

*Quand on se donne des lieux de discussion, de concertation, on s'entend sur des moyens à se donner pour avoir des outils nécessaires pour des aides de prise de décision, ça fonctionne pas mal mieux. Et sur les questions des citoyens sur les impacts visuels, les méthodes d'insertion et d'intégration paysagère, jusqu'à temps qu'on ait eu affaire avec NOM DE LA FIRME, on n'était pas à arme égale parce qu'on n'avait pas ce niveau de connaissance-là. On avait des bribes d'information qui n'étaient pas suffisantes.*

*À partir du moment où il y a eu des études d'intégration, d'insertion paysagère, la caractérisation des paysages, de priorisation de paysages plus sensibles moins sensibles, c'était plus facile à faire comprendre aux citoyens que « ce que vous relevez on l'a traité de telle façon ». Les gens quand ils sont rassurés, ils deviennent des ambassadeurs et pour certains, ils le sont devenus des ambassadeurs. (R15, p. 11-13)*

Enfin, le répondant R15 voit également dans une approche axée sur la recherche de l'information une source de légitimation des décisions auprès des citoyens.

*Ça nous a donné de la légitimité au niveau de la population le fait que l'on ait maintenu la lutte, puis qu'on ait effectivement attendu d'avoir l'ensemble des résultats et suite à cela d'aller chercher de l'information et pas seulement de fonctionner sur des perceptions, « ici on peut en mettre 3, 4 [éoliennes] puis une autre là », on a fait des profils. Ça nous a donné de la légitimité par rapport à tout ça et pour un élu, avoir de la légitimité, c'est important. (R15, p. 11-13)*

Toutefois, le point de vue des répondants R13, R20, R29 et R36 contraste avec celui des répondants précédents concernant la question du paysage. Ils considèrent que la détermination de ce qui est acceptable ou non relève du domaine de la perception individuelle et que, partant, tout est discutable et ouvert à compromis.

*Si tu vas en Europe, tu vas à Athènes et tu les vois... Tu vas sur les îles et tu en vois, et ce n'est pas choquant. On a besoin de les tester, est-ce qu'on préfère cacher une centrale nucléaire ou de voir une éolienne... Je pense qu'il y a des choses acceptables. Encore là, cela dépend des positions de chacun des individus. Pour certains c'est... Il y a toujours la question du « syndrome de pas dans ma cour... ». On ne veut pas changer nos habitudes,*

---

<sup>67</sup> Il ne s'agit pas de la même MRC que celle à laquelle se réfère le répondant R12.

*on ne veut pas briser ce qui existait. Moi je pense que c'est toujours des questions de compromis. C'est toujours discutable, il n'y a pas de vérité là-dedans c'est toujours des points de vue et des perceptions. On travaille dans un monde de perception. (R20, p. 9)*

Par ailleurs, les interventions de plusieurs répondants soulèvent la question du niveau de connaissance requis pour intervenir dans une décision. Plusieurs problèmes sont évoqués : le manque de données sur les impacts des projets éoliens, le manque de connaissance sur les enjeux des projets éoliens, le manque d'information sur les projets spécifiques.

#### Données sur les impacts des projets éoliens

Certains répondants (R11-R12-R17-R30-R32) ont évoqué le manque de données sur les impacts des parcs éoliens en général (impacts sur l'environnement, impacts sur le paysage, impacts sur les usages du territoire) et sur les impacts des projets spécifiques.

Le répondant R11 constate que les premiers projets «n'étaient pas énormément documentés». Toutefois au fur et à mesure que des projets éoliens sont soumis à des processus d'évaluation des impacts sur l'environnement, que des consultations ont lieu et que des questions sont posées par différents intervenants à cet égard, certains enjeux émergent, notamment en ce qui concerne la proximité des éoliennes des habitations et le paysage.

Le répondant R12 déplore le manque de temps pour réaliser les études nécessaires pour évaluer les impacts sur l'avifaune compte tenu de la rapidité du développement de la filière éolienne. En ce qui concerne notamment l'impact des parcs éoliens situés à proximité de couloirs migratoires, le répondant évoque le problème de l'absence de connaissances pour caractériser les zones migratoires de certaines espèces d'oiseaux.

*«... même si on affectait les ressources pour ça, ça prend du temps, ça ne se caractérise pas en une saison, ça prend plusieurs années au moins trois ans, ça prendrait des recherches des inventaires sur au moins trois ans pour dire voici le corridor migratoire et la distance avec laquelle il ne devrait pas y avoir d'éolienne. On n'a pas ces informations.» R12, (p. 4-5)*

Du reste, ce dernier considère que la détermination de la localisation et de la configuration des parcs éoliens est basée exclusivement sur des critères de faisabilité technique (évaluation de la force des vents) et légale (signature de contrats d'option). Selon ce dernier, il n'y a aucun règlement ou directive émanant des municipalités ou des agences publiques qui encadrent le développement de la filière à cet égard. Lorsqu'on se rend compte que le projet se trouvait dans un corridor migratoire, il est trop tard pour agir, les études techniques étant réalisées et les contrats d'option signés.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> La directive de Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) portant sur la réalisation des études d'impact des projets éoliens prévoit parmi les principaux impacts : «les effets sur la faune avienne, en particulier sur les oiseaux de proie, les oiseaux migrateurs et les espèces menacées ou vulnérables ou susceptibles d'être ainsi désignées.» Toutefois, il n'y a pas de normes contraignantes, édictées *a priori* qui protègent les corridors migratoires et que devraient respecter les promoteurs dans le choix du site d'implantation de leur parc éolien.

Cette question du manque de données de base pour l'évaluation de projets spécifiques a été évoquée par le répondant R11 en ce qui concerne les impacts sur le paysage. Ce dernier soulève le problème du manque de données sur les impacts cumulatifs de la réalisation de plusieurs parcs éoliens dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie et suggère que des études sur cette question soient réalisées préalablement à la réalisation de projet spécifique. La problématique des impacts cumulatifs des projets sur le paysage a été évoquée par le répondant R12 qui suggère d'interrompre le processus d'appel d'offres en cours<sup>69</sup> pour faire un état des connaissances et réaliser une consultation à l'échelle de la région aux fins de mettre en place des balises (R12, p. 10).

### Information sur les projets et données préliminaires sur les impacts à l'étape de la planification

Dans un premier cas, il s'agissait d'un projet autorisé mais n'ayant pas encore été l'objet d'une évaluation des impacts sur l'environnement. Le répondant R17 déplore que, lors de l'annonce du projet, plusieurs questions restaient sans réponse, notamment en ce qui concerne le choix du site. Le promoteur a évoqué la faisabilité technique du projet (études de vent). Mais est-ce que la MRC a fait des études se demande le répondant ? Il est important de préciser, qu'avant l'annonce du projet, les autorités mercéennes en ignoraient l'existence. De plus, le schéma d'aménagement ne comportait aucune norme spécifique concernant l'implantation de projets éoliens. Un règlement de contrôle intérimaire (RCI) a été élaboré à cet effet par la suite.

Dans un deuxième cas, les répondants (R9.1-R10), propriétaires fonciers, ont déploré le manque d'information concernant le projet au moment des négociations des droits superficiaires avec le promoteur. Le répondant R10 aurait souhaité connaître l'emplacement exact des éoliennes et des infrastructures connexes (chemins d'accès, lignes de transport d'énergie) avant d'accorder au promoteur le droit d'utiliser sa propriété pour la réalisation de son projet, et cela afin d'évaluer l'impact potentiel de la présence de ces équipements sur la pratique de l'agriculture; information que le promoteur disait ne pas pouvoir lui fournir à cette étape du processus de planification.

Le représentant du promoteur (R13) dans ce projet a expliqué que le plan d'implantation initial du parc avait été déterminé en prenant en compte certaines contraintes physiques du territoire mais sans consulter les propriétaires fonciers au préalable. Par la suite, cette première version du plan a été présentée à chacun afin de déterminer plus finement l'emplacement des éoliennes et des infrastructures connexes (chemin d'accès, lignes de transport d'énergie, etc.). Ces derniers étaient appelés à signaler les contraintes ou les obstacles, notamment ceux concernant la pratique de l'agriculture et, le cas échéant, à indiquer les changements qu'ils désiraient voir apporter.

Au terme des négociations, un protocole d'entente était signé entre les parties spécifiant le positionnement des éoliennes et des infrastructures connexes. Le représentant du promoteur rapporte que la signature des actes superficiaires qui contiennent l'ensemble des dispositions régissant l'utilisation des propriétés par le promoteur a donné lieu à certaines hésitations de la part des propriétaires fonciers. Des négociations impliquant, d'une part l'ensemble des propriétaires fonciers représentés par trois ou quatre personnes aidées d'un

---

<sup>69</sup> Le répondant fait référence à l'appel d'offres du 2000 MW

avocat, et d'autre part le promoteur, ont eu lieu afin de régler les modalités applicables à l'acte superficiaire. Également, l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) par la MRC qui comporte des normes concernant la distance minimale entre les éoliennes et les résidences, ainsi que, entre les éoliennes et certaines infrastructures (routes) sont des considérations qui ont pu intervenir également dans les changements apportés.

La négociation avec chaque propriétaire foncier pour déterminer l'emplacement des éoliennes et des infrastructures connexes a nécessité de nombreuses modifications au plan d'implantation, chaque changement pouvant requérir le repositionnement des éoliennes situées sur les propriétés adjacentes. Plus de dix-sept plans ont été produits avant d'en arriver à une version finale.

Ces précisions étant apportées, un répondant refusa de signer l'entente malgré les assurances du promoteur que toutes les mesures seraient prises pour minimiser l'impact sur l'agriculture et que, le cas échéant, des compensations financières lui serait versées pour tout dommage ou inconvénient subis. Selon ce répondant, les assurances du promoteur ne constituaient aucunement un engagement formel de sa part de répondre à ses demandes pour l'avenir, ce qui, au final, équivalait à accorder un droit de passage universel à ce dernier, ce qu'il refusait.

Du reste, le répondant rapporte que les agriculteurs qui avaient signé ce type d'entente (la majorité 9 sur 12) ont réussi à s'entendre avec le promoteur mais non sans difficultés compte tenu du temps et de l'énergie qu'ils ont dû y consacrer.

*[...] ... ils ont dit « signe, il y a pas de problèmes, on va faire des ajustements, on va vous ajuster après » et ça c'est, vérifiez tous les propriétaires et producteurs agricoles, on va vous faire des ajustements, écrivez sur une liste à côté, tout ce que vous voulez et on va s'ajuster avec vos demandes.*

*[... c'est une déclaration verbale ...] Tout à fait verbale, il y avait absolument rien, et ils ne voulaient pas les écrire eux autres même. C'était nous autres qui les écrivaient sur une feuille, et on leur signait, ils partaient avec notre feuille.*

*[...] Quand que ça été fini, signé, (inaudible) là ils ont eu quelques problèmes avec des propriétaires, surtout des producteurs agricoles, parce que là, les ententes, les demandes qui avaient été faites, ils voulaient mettre tout le monde sur le même pied d'égalité. [Ils ne voulaient pas faire les modifications ou accorder des...] Ce qu'ils voulaient en bout de ligne, c'est un droit de passage sur les propriétés, universel. [...]*

*Le contrat qu'il nous faisait signer, c'est un contrat at large, droit de passage, droit d'installer des éoliennes chez-nous, n'importe où, n'importe quand. Droit de circuler, et aussi se réserver le droit, l'avenir nous le dira, de rajouter des éoliennes. Les producteurs, je te parle de producteurs, il y avait deux propriétaires qui avaient demandé des ajouts ; ils voulaient avoir un chemin de (inaudible) tel type de chemin. Là, ils ont voulu négocier après.*

*Bien imaginez-vous que les producteurs agricoles [...] ... ils ont été obligés de s'engager un avocat pour se faire expliquer ce qui se passe, [...] [et pour] négocier les dernières conditions qu'ils avaient sur des feuilles ; qu'est-ce*

*qu'on fait avec ? Le contrat signé, que oui il n'y a pas de problème, le producteur a signé, nous on veut des éoliennes. Il y avait bien des cas où ils disaient que la compagnie, [...] pouvait en tout temps, si le propriétaire [...] ne voulait plus avoir des éoliennes chez eux, [...] ... les obliger à mettre des éoliennes [en ayant recours aux tribunaux]. [...]*

*... les producteurs agricoles, il y en a qui se sont sentis lésés, parce qu'ils se sont rendus compte qu'il va falloir qu'ils s'engagent un avocat, (inaudible). Il y en a qui virait de bord, ils se sont rendus compte qu'ils étaient embarqués dans une méchante histoire. Ils ont réussi à négocier, ça a l'air qu'ils ont réussi. Moi j'étais plus là. Je ne faisais plus partie, parce que je n'avais pas signé je faisais plus partie des réunions. (R 10, p. 13-14)*

Également, le répondant considère que, dans le contexte de la négociation entre le promoteur et les propriétaires fonciers, ces derniers sont désavantagés parce qu'ils ne disposent pas des mêmes ressources pour faire valoir leurs intérêts.

*Oui, écoutez, ils rencontrent les gens. Je n'ai pas de problème avec ça, le concept est bon. Rencontrer les gens, régler les problèmes qu'est-ce qu'on aurait, avantages et inconvénients. Ça je n'ai pas de problème avec ça. Mais vous rencontrez les simples citoyens tandis qu'en avant des propriétaires du parc éolien, c'est des avocats, c'est des gens spécialisés dans la négociation,... [...]. C'est David contre Goliath. (R10, p. 8-9)*

Il est intéressant de noter que dans un autre cas le répondant R21 (un élu rencontré dans le cadre d'un autre projet) a un point de vue complètement différent au regard de la problématique évoquée par le répondant précédent considérant que les propriétaires fonciers avaient la liberté d'accepter ou de refuser les propositions du promoteur, qu'il s'agisse des contrats d'option ou des actes superficiaires.

*Je me dis le cas dans le temps, si ça faisait pas son affaire, ils n'avait qu'à refuser. Si ça faisait son affaire, il a accepté. Il faut se placer au moment du consentement. (R21. p.10)*

Également, ils avaient le loisir de s'informer, notamment auprès de personnes impliquées dans d'autres projets. Dans un troisième cas à l'étude, il s'agit d'un projet en terres publiques soumis à l'appel d'offres d'Hydro-Québec mais non encore autorisé. Un comité multipartite réunissant les usagers du territoire, le promoteur et les autorités publiques responsables a été formé pour discuter des moyens de minimiser les impacts du projet et de faciliter son intégration aux activités existantes dans l'éventualité où le projet se réalise.

D'entrée de jeu, les utilisateurs du territoire ont exprimé leur opposition au projet considérant ce dernier incompatible avec les usages existants. Selon des représentants des opposants (R31.1- R31.2), la seule présence d'éoliennes aurait pour effet de changer la qualité du territoire; le territoire qui se caractérise par une nature sauvage et inaltérée par la présence humaine serait transformé en parc industriel. Ce changement entraînerait une diminution de l'intérêt des utilisateurs pour ce territoire qui recherchent la nature sauvage.

*Nous autres on a beau leur dire « quand on va sur le territoire-là, on n'a pas envie de voir un parc industriel éolien... » C'est des tours une trentaine*

*d'étages de haut-là... ça équivaut à peu près à ça. Ce ne sont pas des grands poteaux blancs que les gens veulent, ce sont des arbres, c'est de la nature vierge. [...] Ils veulent un environnement différent. Ils sortent de nos petites villes, de nos petits villages pis ils veulent s'en aller en forêt voir des ... la nature vierge, ils ne veulent pas aller dans un parc industriel. Ça pour eux autres [le promoteur et l'agence publique responsable] ça a toujours été un discours insignifiant... (R31.1)*

Aussi, selon les opposants, aucune mesure ne pourrait atténuer ou compenser cette dénaturation du territoire et ces derniers souhaitaient le retrait pur et simple du projet.

Le promoteur et les autorités publiques responsables estimaient plutôt que la réalisation du projet représenterait une infime partie du territoire visé (28 km<sup>2</sup> par rapport à 1100 km<sup>2</sup>). De plus, selon ces derniers, outre la période de la construction censée s'échelonner sur une période de deux ans, la présence d'éoliennes aurait un impact négligeable sur les activités existantes pour autant que des mesures d'atténuation et de compensation appropriées soient appliquées.

Du reste, il est important de préciser que la politique gouvernementale en matière d'énergie encourageait la réalisation de projets énergétiques en terre publique et la réglementation applicable au territoire d'implantation visait à faciliter l'intégration de ces projets. Le postulat de cette politique et réglementation était donc la compatibilité des projets éoliens avec les autres usages du territoire. Aussi, l'objectif de la consultation à laquelle les utilisateurs du territoire étaient conviés ne consistait donc pas à savoir si on pouvait ou non réaliser le projet, mais bien à en déterminer les conditions de réalisation.

Malgré les différences de point de vue entre les parties concernant la définition initiale des enjeux du projet et la portée de la négociation, les opposants ont adressé plus de soixante-quinze questions au promoteur et cinquante questions à l'agence publique responsable du territoire concernant un large éventail de sujets dont l'impact des éoliennes sur la faune et la flore. Comme le rapporte le répondant R30, représentant de l'autorité publique responsable, toutes les questions soulevées par les opposants n'ont pas été répondues, et cela d'autant que le projet n'a pas été encore autorisé et que l'évaluation environnementale du projet n'a pas été encore réalisée. Du reste, selon ce dernier, certaines questions auraient nécessité des recherches de longue haleine et celui-ci considère que ce n'est pas la mission du promoteur et des autorités publiques d'étudier toutes et chacune des problématiques soulevées par les opposants à partir de recherche sur Internet, et qui ne trouvent pas nécessairement d'application dans le cas à l'étude.

*Quand tu dis que ça fait... Tu entends des choses comme : qu'est-ce que vous faites avec les infrasons ? Je ne ridiculise pas la question, mais tu sais... Les microclimats, vous rendez-vous compte qu'il y a des microclimats ? Autour de l'éolien et va assécher la végétation ? Probablement qu'il y aurait un sujet de doctorat ou de maîtrise, mais ce n'est pas la mission du gouvernement. Et là ils vont chercher... Tu sais que tu n'as plus beaucoup de temps, ils ont été cherchés beaucoup beaucoup d'informations et il y a beaucoup d'informations sur Internet. Ce qui est dit quelque part, peut-on le transposer ici ? Je ne suis pas certain peut-être que oui mais peut-être que non. (R30, p. 12-13)*

Quant au représentant du promoteur, ce dernier considère qu'il est difficile de répondre à toutes les questions à cette étape de la planification du projet. C'est seulement dans

l'éventualité où le projet sera retenu dans le cadre de l'appel d'offres et qu'une étude d'impact complète sera réalisée que les questions seront répondues.

*C'est sûr qu'en période de développement dans une soumission comme celle-là, on ne débute pas toujours par des études d'impacts, on commence par certaines analyses pour savoir si on est en mesure de soumettre un projet mais il y a plusieurs analyses plus approfondies qui se font une fois que le projet est retenu, dont principalement l'étude d'impact en environnement qui est un gros morceau, surtout dans ce cas-ci. (R33, p.1-4)*

Quoiqu'il en soit, les travaux du comité n'ont pas permis de réconcilier les points de vue. Le représentant de l'agence publique responsable attribue cet échec à l'opposition «viscérale» des utilisateurs du territoire.

*... il avait son idée faite d'avance et là, lorsqu'on lui amenait des éléments de réponse à certaines questions précises qu'il nous emmenait et ne les écoutait pas. On aurait dit n'importe quelle réponse... Tu dis noir, il dit blanc. J'ai dit blanc, il dit noir. Et je n'en veux pas à l'individu c'est une réaction normale d'une personne qui s'oppose, il perd tout point de référence... (R30, p. 4-7)*

Quant aux représentants des opposants ils estimaient ne pas avoir été entendus par le promoteur et l'autorité publique responsable dans la mesure où ces derniers refusaient d'envisager le retrait du projet (R31).

*«... je pense qu'ils ont rencontré une résistance qu'ils ne s'attendaient pas de rencontrer. [...] ... pour eux autres, c'était déjà acquis, c'est pour ça que je pense qu'ils nous ont répondu au mois de septembre cavalièrement « on est là pour rester. » Vous autres tout ce qu'il vous reste, c'est qu'on convienne de quelques mesures d'harmonisation. Ça, le rôle qu'ils nous donnaient à nous autres « vous avez juste des mesures d'atténuation à négocier » Ça a été ça tout le long, le discours tant [de l'agence responsable] que du promoteur.» (p. 3-12)*

Quant au promoteur, son représentant qualifie les réticences exprimées par les opposants de «réaction spontanée des humains face au changement».

*Je pense aussi que c'est extrêmement humain de réagir négativement au départ d'un projet. Je dis humain, mais je ne devrais peut-être pas dire cela parce que dans plusieurs autres régions où je suis allé j'ai été très surpris. J'ai commencé mon travail de développement de projets éoliens au Québec et ailleurs au Canada où j'avais l'impression que ce qui se vivait au Québec c'était partout au Canada mais ce n'était pas ça. Les gens ne connaissent pas ça et ils ont peur. (R33, p. 7-8)*

Selon ce dernier, l'opposition au projet est devenue un moyen de s'assurer que le projet se réaliserait dans le respect des usages actuels du territoire.

*Notre compréhension, c'est qu'ils sont contre le projet parce qu'ils veulent s'assurer que si cela se faisait, que ça se fasse en respectant les usages*

*actuels. En fait, c'est la conclusion à laquelle on arrive après les différents échanges. Nous avons eu plusieurs rencontres avec eux. (R33, p. 1-4)*

Aussi, la consultation tenue sur le projet et le processus de recherche des faits n'a pas permis de résoudre les désaccords entre les parties, ces derniers ne s'entendant pas sur la formulation initiale des enjeux du projet et la portée de la consultation.

#### Rôle de l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

Les avis des répondants sont très partagés quant au rôle de l'audience publique du BAPE dans les controverses entourant la réalisation de projets éoliens. Parmi les représentants des autorités municipales, et plus spécifiquement les élus, les répondants R8 et R22 considèrent que l'audience publique du BAPE sert d'abord et avant tout les intérêts des opposants aux projets. Le répondant R8, un élu, affirme que le BAPE n'est qu'une tribune pour les «gens de contestation» pour dire un peu n'importe quoi. Du reste, ce dernier considère que les études réalisées préalablement à l'audience du BAPE en application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ne sont pas très utiles. Ce dernier donne en exemple l'étude réalisée sur la mortalité des oiseaux en lien avec la présence de parcs éoliens dans des couloirs migratoires.

*Ici, ils ont fait une étude sur les couloirs de migration des oiseaux etc. l'étude a coûté un million pour en arriver à la conclusion que ça allait tuer 1,83 oiseaux par éolienne par année... (R8, p. 14-15)*

Ce répondant n'a pas compté sur l'information générée dans le cadre du processus d'évaluation environnementale pour obtenir des réponses à ses questions, qu'il s'agisse de celle contenue dans l'étude d'impact ou dans le rapport du BAPE. Plutôt, ce dernier a fait ses propres recherches dans la littérature scientifique et a parlé aux maires des municipalités où des projets éoliens ont été réalisés.

*C'est sûr qu'on se posait des questions, mais on avait de la documentation à la municipalité, on avait différentes communications. On regardait ce qui se faisait ailleurs où on parlait avec d'autres maires. On regardait NOM DES MUNICIPALITÉS, juste à côté et comment allaient leurs expériences. Qu'est-ce qui n'avait pas été fait comme il voulait ? S'ils considèrent que c'est une erreur, ne pas refaire la même erreur. Donc, on s'est basé là-dessus et sur la littérature. [Vous faisiez vos propres recherches] On faisait nos propres recherches, on n'avait pas de ressources. (R8, p. 16)*

Contrairement aux répondants précédents, le répondant R15, un élu également, souligne le rôle du BAPE pour : «...s'assurer du pouls des citoyens et des communautés.» Du reste, c'est seulement après que le rapport ait été rendu public que le Conseil de la MRC a poursuivi ses discussions avec le promoteur concernant l'application de son règlement de contrôle intérimaire. Le Conseil entretenait l'espoir que le rapport appuierait son point de vue et l'aiderait à convaincre le promoteur du bien-fondé de ses demandes.

Du côté des résidents et des groupes d'intérêt, les avis sont également partagés. Le répondant R18 considère que les audiences du BAPE ont permis à tout le monde de s'exprimer, les pour comme les contres. Également, ce dernier estime en avoir appris sur certaines problématiques comme le bruit.

*«Ah, oui, bien ça été, moi je trouvais ça, les exercices très intéressants les audiences du BAPE. Tout le monde y allait, les pours les contres. C'est sûr qu'il y avait plus de contres. Les gens étaient très bien argumentés, on apprenait des choses sur l'environnement. Les oiseaux, sur, c'était assez intéressant. [Le bruit ?] Le bruit aussi...» (R18, p. 163)*

Le répondant R19.1 considère que l'information diffusée lors de l'audience publique du BAPE a pu l'éclairer à certains moments, tout en soulignant qu'il a eu recours à d'autres sources d'information, notamment les témoignages recueillis directement ou indirectement (reportages télé) auprès de personnes qui ont l'expérience du voisinage avec un parc éolien.

Le répondant R13, représentant d'un promoteur, voit d'un œil positif les audiences publiques du BAPE parce que : «... c'est un arbitrage social fait par un tiers.» (p. 12-13) Toutefois, ce dernier ne considère pas avoir appris grand-chose de nouveau lors de sa participation aux audiences.

#### **4.1.3.2 Légitimité de la décision**

##### **4.1.3.2.1 Légitimité démocratique**

Certains répondants (R27-R29-R30) lient la question de l'acceptabilité sociale à la légitimité démocratique de la décision qui s'appuie sur le principe de la volonté empirique du peuple, la loi de la majorité. Mais de quelle majorité parle-t-on se demande le répondant R29? Celle constituée des usagers du territoire touché directement par la réalisation du projet? Celle constituée de la population habitant les municipalités limitrophes du territoire touché et qui récolteraient certains bénéfices de la réalisation du projet sous la forme de retombées économiques et de montants versés par le promoteur (redevances ou contributions volontaires)? Celle constituée de la population régionale?

Si on s'appuie sur le point de vue exprimé par les usagers du territoire qui s'opposent majoritairement à un projet, ce dernier n'est pas acceptable socialement. Mais qu'en serait-il si on prenait en compte la population régionale se demande le répondant?

*Donc, c'est pour ça que quand on parle d'acceptation sociale, si on prend au sens large l'acceptation et non pas uniquement les membres de [NOM DE L'ORGANISME] ou [les usagers] concernés par ce parc-là qui ne sont pas en acceptation, plus une envergure locale ou régionale ça nous permet de voir, et d'avoir une autre facette de ce projet-là qui est connue. On connaît bien la position de [NOM DE L'ORGANISME], mais la position de la population générale, du territoire de la région [NOM DE LA RÉGION], comment elle voit ce projet-là? (R29, p. 2)*

Le répondant R30 est d'avis qu'un référendum réalisé à l'échelle de l'ensemble de la population donnerait un résultat favorable à la réalisation du projet et que les seuls opposants seraient les utilisateurs du territoire.

*Parce que les utilisateurs du territoire [...] ont le réflexe normal de «pas dans ma cour». Mais qu'est-ce que c'est 1000 [personnes] sur une population de la MRC qui est de 55 000 personnes, même pas. Est-ce que si on faisait un*

*référendum, ce projet leur aurait donné une acceptabilité sociale qui passe la barre ? Mais si on fait un référendum des usagers [du territoire], ça ne passe pas. (R30, p. 11)*

Se réclamant de son expérience en politique, le répondant R22 considère que dans tout projet, il y a en moyenne 30% de la population qui s'oppose. Il ne faut pas s'en faire parce que peu importe les actions entreprises pour répondre à leurs demandes, ils continuent de s'opposer.

*Parce que vous savez, pour avoir appris ça dans la politique, il y a 30 % du monde qui est contre, qui est contre tout. Il y a 30 % du monde qui ont dit vous auriez dû la mettre là, un droitier vous auriez dû la mettre là. Ça, tu ne te casses pas la tête avec ça parce que tu sais au départ qui en a 30 % [du monde] qui sont contre, qui est contre tout. Même aujourd'hui, ils sont contre pareil. (R22, p. 9-10)*

Enfin, le répondant R27 pose la question sans ambages : Peut-on refuser un projet pour une gang de 1 200 personnes, face à une MRC de 50 000 personnes. (R27, p. 4)

#### **4.1.3.2 Équité de la décision**

Sauf exception, les répondants dans leur ensemble lient la question de l'acceptabilité sociale à la notion d'équité en analysant les avantages et des inconvénients de l'action envisagée et en appliquant un test de proportionnalité (balance des inconvénients). Dans cette logique, les répondants se demandent dans quelle mesure les avantages (retombées économiques) compensent pour les inconvénients (impacts sur l'environnement)? Ils se demandent si les avantages pour la collectivité (la majorité) sont suffisamment importants par rapport aux inconvénients et aux risques assumés par les résidents riverains du site d'implantation (la minorité).

L'exemple le plus courant de ce type d'analyse consiste à opposer les retombées économiques et les impacts du projet. Par exemple, le répondant R23 constate que les impacts du projet sur le paysage n'ont pas soulevé la controverse. Au pire si le projet avait été plus visible, cela aurait prolongé le débat un peu plus mais n'aurait certainement pas été une raison suffisante de l'abandonner et cela d'autant plus que la municipalité retire entre 125 000\$ et 150 000\$ par année de redevance (R23, p. 11-12).

Le répondant R5 souligne que personne n'a manifesté de désaccord à l'occasion des sondages et des consultations tenues sur le projet. L'importance des retombées du projet sur la collectivité locale est un élément qui a favorisé l'accueil positif du projet.

*Je dirais qu'on n'a pas eu de feedback négatif. Outre, un citoyen qui est à proximité du parc. [...] Nous, on a fait des sondages, des assemblées publiques, il n'y a jamais personne qui nous a dit que ça pose un problème. [Donc le projet a été accueilli favorablement ?]*

*Oui, parce que les gens se sont dit : ça va donner des retombées économiques dans notre région. On est dans une région qui est dévitalisée et dans une région dévitalisée tout ce qui amène de l'argent est accueilli favorablement ou quasiment.*

*Si tu regarde tous les débats qu'il y a eu sur l'éolien, ce n'est pas que les gens n'en veulent pas, c'est qu'ils disent non, nous on en veut bien, mais il n'est pas question qu'on paie pour des impacts puis qu'on ne reçoive pas de compensation. Je pense que c'est ça l'enjeu. C'est de se faire respecter. (R5, p. 8)*

Ce type d'analyse a été appliqué également pour traiter des enjeux environnementaux locaux et globaux. Aussi certains ont tendance à opposer les enjeux planétaires (le développement des énergies vertes comme un moyen de lutter contre les changements climatiques) aux enjeux locaux soulevés par la réalisation de projets spécifiques (impacts du projet sur des espèces menacées). Souvent les positions prises par les organismes environnementaux à l'échelle locale se trouvent en porte-à-faux par rapport à celles adoptées par les organismes nationaux.

*Tant que l'on n'est pas dedans [...] on ne voulait pas critiquer le développement éolien. C'est une position très déplaisante d'autant que ce sont les organisations environnementales qui demandaient l'éolien et c'est une énergie verte.[...]*

*Je peux comprendre les organisations provinciales [...] de trouver plus ou moins important qu'il y ait de la mortalité dans certains espèces menacées ou des citoyens mécontents quand l'enjeu c'est le réchauffement climatique et des cataclysmes dans certaines parties du monde. NOM DE L'ORGANISME qui est confronté avec des gens qui ont des problèmes d'eau potable, des catastrophes et on arrive et on dit je ne veux pas avoir d'éoliennes dans mon paysage, les éoliennes peuvent affecter l'aigle royal. Il y avait l'enjeu du changement climatique qui est très fort et c'est pour cela que j'y allais de reculons et qu'on a émis des critiques. (R12, p. 4-5)*

Une fois la balance des inconvénients établie en faveur de la réalisation du projet qu'arrive-t-il des opposants?

*Tu ne fais pas d'omelette sans casser d'œufs. Tu essaies de pas tout les casser en même temps, mais c'est certain, comme je t'ai dit tout à l'heure, tu plantes un arbre devant et ça va déranger ton voisin. (R22, p. 21)*

L'énonciation *a priori* de certains principes ou normes devant être respectés en soi afin d'assurer la viabilité de l'action sur les plans économique, social et environnemental que nous identifions au kantisme est peu fréquente parmi les répondants. Les arguments invoqués par certains répondants concernant la question du paysage (R11-R14) et de l'environnement (R12) dont nous avons fait état précédemment sont représentatifs de cette approche.

## 4.1.4 Milieu social

### 4.1.4.1 Caractéristiques du milieu social

D'entrée de jeu, il importe de rapporter les commentaires des répondants (R13-R26), représentants d'un promoteur, qui soulignent que chaque collectivité locale est différente, et partant rend difficile l'application d'un modèle de communication unique. Les enjeux locaux et les modes de communication ne sont pas les mêmes d'une collectivité à l'autre. Plutôt, il faut avoir une attitude ouverte afin de bien comprendre la collectivité et son tissu social. Ces derniers parlent d'un «modèle d'attitude» plutôt que d'un «modèle d'intervention». Un modèle d'attitude axée sur la transparence et l'ouverture.

*C'est vraiment dire les choses comme elles le sont, pas les teinter plus d'un côté ou de l'autre, d'être en mesure de l'expliquer et aussi, quand on prend des engagements, de les exécuter. (R26, p. 20-25)*

Par ailleurs, les répondants R14, R31 et R32 donnent quelques indices qui renforcent la notion que les projets éoliens n'interviennent pas dans un vacuum social et que les conflits existants ou passés au sein des collectivités locales peuvent influencer de façon assez marquée le déroulement de la controverse entourant la réalisation de ces projets. À cet égard, le répondant R14 a évoqué les divisions laissées au sein des collectivités locales par des controverses passées et qui ont été réactivées par les désaccords portant sur la réalisation du projet de parc éolien. Il y a d'un côté les opposants réunis au sein d'un groupe constitué de personnes ou d'organismes aux motivations diverses, agriculteurs mécontents, amateurs de patrimoine, néoruraux, etc. Du côté des supporteurs du projet, il y a un groupe d'agriculteurs susceptibles de retirer des redevances de l'installation d'éoliennes sur leur territoire, des organismes publics et privés à vocation économique et certains élus.

*Il y avait un noyau dur de quelques agriculteurs qui a fait renaître entre autres à NOM DE LA MUNICIPALITÉ toute l'opposition entre agriculteurs et néoruraux qu'on a vu dans l'histoire des porcheries. C'était la même gang qui ont juste redessiné leurs pancartes, les mêmes acteurs. (R14, p. 13-14)*

Les divergences de point de vue ont suscité des conflits au sein d'organisations syndicales à l'échelle locale entraînant même la démission des représentants locaux.

Dans un autre cas, le répondant R32 évoque les bouleversements que le territoire d'implantation du parc éolien a connus au cours des dernières décennies, et cela tant sur le plan environnemental que sur le plan social. Compte tenu de l'importance de ces bouleversements et de leurs impacts, d'entrée de jeu les utilisateurs du territoire voient d'un mauvais œil toute intervention qui pourrait perturber l'environnement et les usages du territoire (p. 6-7).

Concernant le même projet, le répondant R31 évoque notamment les crises passées au sein du groupe des usagers du territoire et le risque de détérioration du climat social à cause des bouleversements que pourrait engendrer la réalisation du projet éolien à l'étude (p. 17-19).

#### 4.1.4.2 Contexte d'implantation

Dans tous les cas à l'étude, les répondants (R5- R10-R16-R20-R26-R27-R29-R33-R36) ont mentionné le contexte économique difficile de certains territoires (régional ou local) comme facteur constitutif de l'acceptation des projets éoliens par les populations.

*«On est dans une région qui est dévitalisée et dans une région dévitalisée tout ce qui amène de l'argent est accueilli favorablement ou quasiment.» (R5, p.8)*

*«... certaines personnes ne croyaient, avaient de la difficulté à croire que le projet allait se mettre en branle, tant au niveau régional, au niveau économique, qu'il y avait certains revers. On a à penser à la fermeture de Murdochville, la fermeture de la Gaspésia, la Stone à New Richmond. Donc, ça a été perçu un peu comme, un nouveau souffle, des nouvelles opportunités pour la région. (R26.1, p. 7)*

*«C'est clair et certain, dans les petites municipalités où le taux de chômage est assez élevé, très élevé on voit d'un bon oeil l'arrivée d'un parc éolien et de l'investissement majeur à proximité de leur municipalité, ce qui vont en retirer, il peut y avoir des bénéfiques». (R29, p. 10-11)*

*«Je pense qu'au début il y avait des réticences, je n'ai pas dit que c'était particulièrement bien accepté, mais les municipalités [...] ont rapidement vu ce que cela pouvait vouloir dire comme investissement pour une municipalité complètement dévitalisée. (R33, p. 11)*

Certains répondants (R10-R36) comparent la situation économique des municipalités et des MRC pour expliquer l'acceptation des projets.

*C'est sûr qu'il y a des MRC et des villages, qui n'en veulent pas. Mais là maintenant, vous savez quand t'as de l'argent en masse, quand les budgets s'équilibrent, t'as pas de problème. T'en veux pas. Moi je pense que c'est ça qui est arrivé en Gaspésie et dans la grandeur du Québec. Quand tu commences à voir que c'est du développement économique, et que les gens ont besoin d'argent, des fois, tu acceptes plus facilement. (R36, p. 15-16)*

Le répondant R16 évoque la possibilité que certaines municipalités en situation de difficulté économique aient accepté des projets qui ne respectent pas nécessairement les règles de l'art. Ce dernier cite les exemples de municipalités qui bénéficient d'un «paysage qui est correct» mais qui, compte tenu des difficultés au niveau de l'agriculture sont prêtes à faire certains compromis.

Également, le répondant R16 explique que la situation économique des agriculteurs dans sa municipalité étant meilleure que celle des agriculteurs de la plupart des municipalités de la MRC, notamment en raison de la qualité des sols, les redevances versées par le promoteur constituaient un revenu d'appoint mais non essentiel à leur survie. Il en est de même de la situation financière de la municipalité NOM DE LA MUNICIPALITÉ qui bénéficie d'une richesse foncière élevée et de coûts de fonctionnement moins élevés, notamment en raison d'un réseau routier moins long que dans les autres municipalités. C'est pourquoi le déplacement du projet vers d'autres municipalités n'a pas suscité de controverse.

## 4.2 Développement territorial

### 4.2.1 Mobilisation

Dans le modèle causal du développement rural tel qu'appliqué à l'analyse du dispositif des Pactes ruraux au Québec et que nous reprenons pour les fins de la présente analyse, les «collectivités rurales» sont considérées comme des systèmes dynamiques à la fois spécifiques et interreliés à des systèmes se situant à des échelles spatiales plus grandes (p. 9). Ces systèmes se caractérisent par une configuration de capitaux (ou ressources) spécifiques (composante 1 du modèle) qui sont variablement activés suivant la mobilisation des acteurs territoriaux et des actions ou projets mis en œuvre (composante 2 du modèle).

#### 4.2.1.1 Capacité de mobilisation

Les capacités de mobilisation font référence aux capacités des acteurs locaux à stimuler la participation civique, à faire naître une volonté commune d'intervenir, à soutenir des organisations territoriales de développement et à en faire naître, à stimuler la formation de réseaux d'acteurs et l'implication de bénévoles à des fins de développement.» (p. 59) L'engagement citoyen «...concerne les processus d'information, de consultation, de concertation et de participation à la prise de décision» (p. 69)

Dans les cas à l'étude, les répondants envisagent la «capacité de mobilisation» comme une caractéristique des collectivités locales ou comme une habileté acquise dans le contexte de l'implantation de la filière en générale ou de la réalisation de projets spécifiques.

##### 4.2.1.1.1 Capacité de mobilisation : une caractéristique des collectivités locales

Selon le répondant R4, certaines caractéristiques des collectivités locales influencent leurs actions face au changement. Ce dernier illustre son propos par le cas de deux municipalités voisines dont les résidents avaient été approchés par un promoteur privé pour la réalisation d'un projet de parc éolien.<sup>70</sup> Ce dernier avait sollicité des propriétaires fonciers pour la signature de contrats d'option. Dans le cas de la municipalité (X), les propriétaires ont à peu près tous signé des contrats d'option sans mot dire. Dans la municipalité (Y), personne n'a signé. Plutôt les 80 à 90 propriétaires (on en est à la quarantième ou la quarante-cinquième assemblée publique) se sont réunis et ont créé deux coopératives.

Le répondant attribue ces manières très différentes de réagir à une même situation, à la culture locale. Dans la municipalité (Y), il y a une «culture d'organisation», une «dynamique de travailler ensemble» très fortes qui les incitent à se regrouper s'ils sont confrontés à quelque chose d'un peu «abracadabrant» comme l'éolien. Dans la municipalité (X), «les gens vont plutôt garder le petit contrat qu'ils ont signé pis se contenter de ça.» (p. 5)

*«... j'ai pu remarquer que des communautés qui ont déjà une dynamique avec du théâtre amateur dans leur municipalité, des activités sociales, un festival, un carnaval d'hiver ont tendance à plus se regrouper quand arrive un événement comme ça... [...] Je vois que les municipalités qui ont plus*

<sup>70</sup> Le projet auquel se réfère le répondant ne fait pas partie des cas à l'étude.

*d'activités collectives se sont réunies collectivement. Elles ont répondu à cette agression entre guillemets, elles ont répondu collectivement.» (R4, p. 5)*

#### **4.2.1.1.2 Capacité de mobilisation : une habileté en développement**

Les répondants envisagent la capacité de mobilisation comme une habileté acquise mais qui s'enracine également dans les pratiques de solidarité et d'entraide. Certains abordent la capacité de mobilisation sous l'angle de la prise en main par les collectivités locales de leur développement par la réalisation de projets éoliens; d'autres sous celui de la capacité des acteurs locaux à susciter le débat sur les enjeux d'un projet.

##### *Prise en main par les collectivités locales de leur développement : le cas d'un projet initié par la collectivité locale*

Dans un cas à l'étude, les répondants traitent de la capacité de mobilisation des ressources organisationnelles et financières à travers la notion de «prise en main des collectivités locales de leur développement». Pour certains répondants (R1-R2-R7), la réalisation de projets éoliens pilotés par les acteurs du milieu, des municipalités, des entreprises (par le biais d'une société en commandite) et des citoyens (par le biais d'une coopérative) à l'échelle locale, symbolise cette prise en main.

Toutefois, le répondant R4 exprime certaines réserves quant à la nature de la démarche menant à cette mobilisation et se demande qui est impliqué? Selon ce dernier, même si le projet a été initié par des leaders locaux du milieu municipal et des organismes de développement, même si le projet permet la participation des entreprises et des citoyens à l'échelle locale, on ne peut pas considérer automatique qu'il agit d'un projet initié par la base s'il n'y a pas eu participation soutenue des citoyens au processus décisionnel.

Dans le cas en l'espèce, il n'y a pas eu de consultation large de la population concernant l'implication financière de leurs municipalités à un projet éolien, ni sur les modalités d'implantation du projet notamment en ce qui concerne sa localisation. Les démarches entreprises auprès des propriétaires fonciers pour obtenir des droits superficiels et la participation de ces derniers au projet ne justifient pas selon le répondant R4 de faire l'économie d'une consultation auprès des populations affectées ou concernées par le projet.

*Ils ont la prétention que c'est une prise en main de la communauté, parce qu'ils sont les représentants de la communauté. Pour eux, c'est une prise en main par le milieu. Ils sont leaders du milieu, donc c'est le milieu. Ils risquent d'être surpris parce que le milieu, si tu ne l'as pas consulté, si tout le monde n'est pas compensé, ça peut leur revenir. Mais comme ils sont déjà des maires, ils sont habitués à ça. Ils ont toujours l'impression qu'ils le font pour les citoyens ce qui est tout à fait louable, cependant les citoyens ne sont pas toujours d'accord. D'autant plus lorsqu'ils ne sont pas consultés et que ça se passe chez eux. Quand ils m'ont appelé les citoyens du milieu où ils veulent installer les éoliennes pour me dire on n'est pas d'accord, bien j'en ai traduit à mot couvert, j'ai dit vous êtes en train de faire un projet de bureaucrate. Ça se passe dans les bureaux à la MRC, au CLD, etc. les citoyens ne sont pas impliqués. Si vous voulez partir une coop, il va falloir que vous vous colliez sur le milieu. (R4, p. 31-32)*

### Capacité des acteurs locaux à mettre en débat les enjeux d'un projet

Un autre groupe de répondants aborde la question de la «capacité de mobilisation» sous l'angle de la capacité des acteurs locaux à mettre en débat les enjeux d'un projet (R17-R19.1-R19.2). Dans le cas auquel ces derniers se réfèrent, des groupes informels se sont constitués en appui et en opposition au projet. Ces derniers ont utilisé différents moyens pour faire valoir leur point de vue (signature de pétition, marches, placardage dans les municipalités, déclarations dans les médias, participation aux consultations publiques (BAPE), participation aux réunions du conseil municipal.

Le groupe d'appui était constitué principalement des agriculteurs, signataires des contrats d'option. Ces derniers faisaient valoir qu'ils avaient le droit de disposer librement de leur propriété et que les redevances promises par le promoteur leur procureraient un revenu d'appoint essentiel dans un contexte difficile sur le plan économique. Le projet était appuyé également par les élus locaux et des organismes privés et publics à vocation économique à cause de ses retombées économiques en termes de création d'emplois et d'achat de biens et de services, ainsi que des contributions promises par le promoteur aux municipalités touchées.

Le groupe des opposants était constitué principalement de résidents des municipalités touchées par le projet. Ces derniers faisaient valoir l'impact du projet sur la santé, leur qualité de vie et le paysage.

Selon les répondants R17, R19.1 et R19.2, membres du groupe des opposants, leurs actions pour susciter le débat dans la population a eu un accueil mitigé en raison du climat de conflit qui régnait au sein des collectivités locales et même des familles. Plusieurs citoyens auraient hésité à s'exprimer sur le projet craignant la réaction de leurs voisins, de leurs parents ou de leurs amis parmi lesquels il y avait des agriculteurs ou des personnes gagnant leur vie dans des secteurs connexes. D'autres craignaient la réaction des élus locaux parmi lesquels certains avaient exprimé leur appui au projet.

*Entre les agriculteurs et les résidents. Il y a beaucoup de gens de la population qui sont contre les élus mais ils ne le diront pas. Ils se le disent entre eux mais ils ont trop peur pour aller parler. Peur des représailles et des réponses qu'ils font se faire dire. [...]*

*Tout le monde, il y a une majorité de [...] autour du village ce sont des agriculteurs. Et à cause du contexte (travail, milieu, revenu), c'est comme devenu tendu, ça c'est clair, tout le monde est un peu sur les dents. Et ce sont des municipalités assez homogènes (familles, NOM DE LA FAMILLE, frère, beau-frère...) (R19.1, p. 20)*

Selon le répondant R17, à terme, la controverse a créé des divisions au sein des collectivités locales.

*Oui, les gens sont blessés chacun de leur bord. Ça aussi j'ai trouvé ça difficile. Même des gens qui n'étaient pas nécessairement des grands chums, mais des gens qui te saluaient, ça s'est divisé dans les communautés, c'est triste. Dans le fond, ce ne sont même pas les deux parties (les pour et les contre) qui sont responsables, je ne veux pas garocher de roches à personne*

*en particulier mais on s'est quand même fait empoisonner la vie par des gens qui ne vivent pas, qui n'habitent pas le territoire. De quel droit ils sont venus faire ça? (R17, p. 5-6)*

Le répondant R17 exprime un sentiment d'impuissance par rapport au pouvoir économique dominant.

*«... c'est surtout d'avoir l'impression de, tu te fais avoir carrément. Je me considérais quelqu'un d'assez informé, capable d'aller chercher des informations pis, malgré ça, je sentais que... que ce que je pouvais avoir comme préoccupation, c'était petit petit, c'était en regard de tout le pouvoir financier qui avait en dessous de ça, le pouvoir économique j'étais sûr que ça allait passer. L'impuissance totale. Pas avoir de pouvoir sur sa vie. Ça m'a presque rendu malade.» (R17, p. 5)*

Tout au long de son implication dans le débat, le répondant a conservé l'espoir d'être écouté. D'ailleurs, le rapport du BAPE reprend la plupart des préoccupations exprimées par le répondant et son groupe, lors de l'audience, demande au promoteur de refaire ses devoirs. Néanmoins, au final, l'impression qui domine est celle de ne pouvoir changer le cours des choses.

#### **4.2.1.2 Gouvernance locale et régionale**

La gouvernance locale «...concerne les mécanismes et les processus de mise en coordination des ressources et la coopération territoriale, les réseaux, les partenariats et la confiance mutuelle.» (chap.3, p.82) La question de la gouvernance locale a été abordée par les répondants sous l'angle de la collaboration entre les élus au sein des instances inter-municipales (Municipalités régionales de comté) et régionales ou hors instance dans le cadre d'initiative *ad hoc* pour la résolution de problèmes spécifiques. Également, il a été question de la confiance des citoyens dans les élus locaux.

##### **4.2.1.2.1 Collaboration entre élus**

###### *Collaboration pour l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire*

D'entrée de jeu, il importe de préciser que le Conseil de MRC est constitué des élus des municipalités constitutives de la municipalité régionale de comté. Il est investi des pouvoirs que lui donne la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) en matière d'aménagement du territoire, et partant impliqué directement dans l'élaboration des normes d'implantation des projets éoliens et de l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire à cet effet.

Se référant à deux cas distincts, les répondants R11 et R15 ont évoqué la compétition entre élus pour l'obtention de projet éolien sur le territoire de leur municipalité et du climat de méfiance que la protection de leurs intérêts à cet égard peut susciter au sein du Conseil de la MRC au moment de discuter de l'élaboration de normes d'implantation de projet. Le répondant R15 a relaté un cas où lors de l'annonce publique du projet par le promoteur, à l'exception des maires des municipalités locales concernées, personne n'était au courant. Ce dernier rapporte que les maires siégeant au Conseil de la MRC ont été étonnés d'avoir été gardés dans le secret par le promoteur et leurs collègues, et cela d'autant que les

règlements de zonage des municipalités concernées n'autorisaient pas ce type d'activité, et ne pouvaient pas être modifiés sans l'autorisation de la MRC. Dès lors, comme l'exprime le répondant R14, l'enjeu du projet sur le plan de la gouvernance consista à faire prendre conscience aux élus locaux des enjeux du projet et de leur rôle au sein du Conseil de la MRC (p. 6-8).

Du reste, le répondant R11 se demande comment il est possible d'imaginer que l'élu siégeant au Conseil de la MRC puisse voter en faveur d'un plan d'aménagement qui aurait pour effet d'exclure le territoire de sa municipalité, en tout ou en partie de tout développement éolien.

*L'intérêt économique de la présence d'un parc éolien est local et à ce compte-là, il est difficile de contraindre une municipalité à ne pas recevoir d'éoliennes et une autre en recevoir. C'est comme de favoriser un au détriment d'un autre. Il est difficile de créer des consensus dans les situations comme ça où la décision est favorable à certains et défavorable à d'autres. La décision est prise par des élus locaux. Le maire de la municipalité X qui est défavorisée par cette décision-là, par rapport à ses concitoyens ne pourra pas dire qu'il y a consensus.*

*Tous ces gens-là sont attachés par des considérations, par des agendas qui sont les leurs, et tout cela est légitime je ne le conteste pas. Mais cela fait en sorte que de planifier est extrêmement difficile cela demande des compromis faits par les gens. (R11, p. 8-11)*

Aussi, ce dernier préconise une approche axée sur l'élaboration d'un plan d'aménagement à l'échelle de la région et qui serait piloté par des instances régionales. Le répondant précise que l'élaboration d'un tel plan implique que la richesse engendrée par l'implantation de parcs éoliens en Gaspésie - Île-de-la-Madeleine soit envisagée à l'échelle régionale.

Dans un autre cas, le répondant R5 a évoqué les difficultés de collaboration rencontrées dans les discussions concernant l'implication de la MRC dans un projet éolien spécifique dans le contexte où d'autres projets étaient en voie de préparation sur le territoire de la MRC et que des discussions avaient lieu entre des promoteurs privés et des maires à cet égard. Les mêmes difficultés sont apparues lors de l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire pour l'implantation de projets éoliens sur le territoire de la MRC.

#### Concertation à l'échelle régionale pour l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire type

Par ailleurs, le répondant R23 explique les démarches entreprises par les élus à l'échelle régionale «Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine» pour encadrer l'implantation de projets éoliens. Des discussions ont eu lieu au sein de la Conférence régionale des élus de la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine pour l'établissement de normes communes à toutes les MRC de la région (au nombre de six), pour l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI). Les présidents des conseils locaux de développement (CLD) ont participé aux discussions.

Selon le répondant le défi était :

*«...de trouver le juste milieu entre : quelles sont les conditions que nous jugeons acceptables, au niveau de l'acceptabilité sociale, et pas trop contraignantes pour empêcher le développement. Comme c'était un inconnu, on s'était dit qu'il ne fallait pas qu'il y ait de la surenchère et qu'on ait une discussion avec le promoteur et que nous nous fassions piéger. On s'est dit que nous allions travailler ensemble et que tout le monde soit au même niveau. Si on se fait fourrer, on se fait fourrer... Mais si on est gagnant, nous serons tous gagnants. Si je simplifie, c'est comme ça. Je pense que cela a été accepté, le principe : un premier règlement.» (R23, p. 2-5)*

Le premier RCI s'inspire largement des normes du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) pour l'établissement de parcs éoliens en territoire public. Il est important de mentionner que tout au long de l'élaboration du RCI les élus ont eu des discussions avec un promoteur. *[Et finalement cela a bien été et les paramètres semblaient faire l'affaire de tout le monde à l'époque.] (R23, p. 2-5)*

#### *Concertation à l'échelle régionale pour la négociation des sommes versées aux municipalités par les promoteurs*

Le répondant R8 a évoqué les difficultés rencontrées pour obtenir l'adhésion des maires des municipalités des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie – Îles-de-la Madeleine, à une démarche pour négocier des ententes avec les promoteurs pour le versement de sommes à titre de redevances ou de contributions volontaires aux municipalités. L'objectif visé par l'instigateur de la démarche était d'améliorer la position des municipalités dans leurs négociations avec les promoteurs.

Toutefois, des désaccords concernant l'approche proposée et les intérêts parfois divergents des municipalités à cet égard ont privé le groupe de l'appui de plusieurs municipalités parmi les plus importantes, diminuant d'autant le pouvoir de négociation des municipalités restantes.

*Donc, on s'est ramassé à négocier toutes les petites municipalités dans le fond. Parce que la ville de [NOM DE LA VILLE] n'était pas avec nous autres, la ville de NOM DE LA VILLE n'était pas avec nous autres, la ville de NOM DE LA VILLE non plus. Tu sais les petites municipalités de 700 ou 800 personnes de population, on n'avait rien de pesant pour pouvoir négocier. (p.4)*

Les désaccords pouvant survenir quant à des démarches collectives comme celle évoquée précédemment ne signifient pas pour autant une absence de considération de la part des élus pour les intérêts des municipalités et des municipalités régionales de comté à l'échelle de la région. En effet, dans le cadre des négociations pour un projet spécifique, le répondant R23 mentionne l'ajout d'une «clause régionale» qui avait pour effet de garantir un ajustement à la hausse des montants versés aux autres municipalités par le promoteur dans l'éventualité où ce dernier bonifierait son offre pour des projets dans l'avenir.

*Nous avons rajouté une clause régionale... Celui qui obtiendra le meilleur*

*prix... Il va s'appliquer partout dans les discussions. Un aspect d'équité entre tout le monde. C'est un dossier qui est régional... Ce n'est pas NOM DE LA MUNICIPALITÉ, ni la MRC de NOM DE LA MRC... On a fait des démarches pour développer l'éolien et cela a marché, c'est normal qu'il y ait une certaine concertation à ce niveau-là. [Si le promoteur propose tel niveau de redevances à NOM DE LA MUNICIPALITÉ, il est applicable partout.]*

#### **4.2.1.2 Confiance des citoyens dans les élus**

La question du rôle des élus locaux dans l'implantation de parcs éoliens a été posée de deux façons par les répondants: 1) leur capacité à représenter les intérêts de tous les acteurs à l'échelle locale; 2) leur capacité à comprendre les enjeux du développement éolien et à prendre des décisions éclairées à cet égard.

##### Capacité des élus à représenter les intérêts des acteurs à l'échelle locale

En ce qui concerne la capacité des élus à représenter les intérêts des acteurs sociaux à l'échelle locale, le répondant R18 a soulevé la question des conflits d'intérêt ou d'apparence de conflit d'intérêt dans lequel certains élus se seraient placés du fait des bénéfices personnels tirés de la réalisation du projet sur le territoire de leur municipalité où ils occupent une fonction électorale et où ils possèdent des terres sur lesquelles des éoliennes pourraient être érigées en vertu de contrats d'option ou d'ententes de droits superficiels les liant au promoteur.

*Ce qui m'a aussi dérangé, c'est au niveau gouvernance. Tout ce qui s'est passé avec les maires. Les préfets de ce dossier-là. Qui ont été eux aussi comme les propriétaires terriens, courtisés par les grosses compagnies et qui se sont embarqués dans le panneau des grosses compagnies, au détriment de leurs citoyens et de la région. [...] ça a fait un reportage de Pierre Duchesne à Radio-Canada, les maires là. [...] (R18, p. 14-15)*

Le répondant 9.2, un élu, évoque également le souvenir malheureux d'un reportage diffusé à la télévision dans lequel l'intégrité des maires de trois municipalités du Bas-Saint-Laurent avait été mise en cause tout en précisant que les municipalités locales interviennent très peu dans les décisions relatives à l'implantation des projets. Le promoteur négocie directement avec les propriétaires fonciers le droit d'ériger des éoliennes sur leur territoire. Quant au règlement de contrôle intérimaire qui contient des normes pour l'implantation des projets, il est adopté par le Conseil de la MRC.

##### Capacité des élus à comprendre les enjeux du développement éolien et de prendre des décisions éclairées à cet égard

Dans un cas à l'étude, les répondants R17, R18, R19.1, R19.2, très impliqués dans la controverse entourant la réalisation du projet, ont mis en doute la capacité et l'intérêt des

élus à comprendre les enjeux du développement éoliens et à prendre des décisions éclairées à cet égard. Le répondant R17 est particulièrement troublé par le fait, qu'à sa connaissance, aucun des membres du conseil municipal de sa municipalité ait assisté à l'audience du BAPE. De plus, aucune assemblée publique particulière n'a été organisée par la municipalité pour informer la population sur le projet. Quant aux assemblées du conseil, il était extrêmement difficile d'y poser des questions ou d'y faire des interventions.

*«La salle est paquetée, nous autres on est 6-7 dans le fond de la salle parce qu'on arrive à 7h15 et la salle est déjà bondée, chose qui se voit jamais, avec le représentant du promoteur en avant qui tient son gros chèque en coroplaste.*

*[Les gens] à la réunion sont contents, ils sont heureux, on ne peut pas poser de questions, le monde applaudissent, tout le monde est en liesse.» (p. 12-14)*

En somme, le répondant a l'impression d'avoir fait le travail des élus.

*Nous faisons la job du conseil municipal. C'est eux qui étaient sensés nous représenter et nous protéger et être préoccupés de notre environnement. Mais c'est nous qui étions au BAPE. [...]*

*Moi, la représentation de la démocratie dans une municipalité ça passe par le conseil municipal. J'ai voté pour le gars qui est membre, il me représente, je lui fais confiance, il doit s'informer, réagir, revendiquer des choses pour sa municipalité. C'est ça le canal, sinon on floche tout, c'est le marché et on n'a pas besoin de personne. On a juste besoin d'un préfet pas besoin de maire pour la municipalité, d'ailleurs c'est lui qui a fait le gros de la job. (R17, p. 12-14)*

Le répondant R19.1 considère être plus informé sur le dossier éolien que les conseillers de sa municipalité. Le répondant R19.2 note que l'information fournie par les citoyens a été utilisée contre eux. Le répondant R18 considère que les élus ont fait preuve de complaisance à l'endroit des promoteurs, certains se plaçant en conflit d'intérêt du fait de la signature de contrat d'option pour l'érection d'éoliennes sur des terres leur appartenant sur le territoire de la municipalité.

Les répondants font également des commentaires assez sévères en ce qui concerne le travail des élus au sein de la MRC dans l'élaboration des normes d'implantation du règlement de contrôle intérimaire. Selon le répondant R19.1 le contenu des normes a été l'objet de négociations incessantes entre le promoteur et la MRC pour faciliter la réalisation du projet.

*La MRC se pète les bretelles en disant « notre RCI est contraignant ». Il est contraignant mais il a été modelé sur le projet aussi. Et on l'a vu, ça été voté quelque part au printemps, mai 2006, ils sont à la veille d'être à la quatrième*

*version du RCI. Ils sont toujours dans l'esprit de le modifier pour faciliter.  
(R19.1, p. 27)*

Ce dernier est particulièrement déçu de l'attitude des élus qui, selon son évaluation, semblaient plus préoccupés de maintenir de bonnes relations avec le promoteur, qu'avec leurs citoyens.

Par contre le répondant, un élu, rapporte les témoignages de reconnaissance manifestés par des citoyens au regard du travail de la MRC dans le dossier. Ces derniers considèrent que, le projet dans sa version finale, a été beaucoup amélioré par rapport à sa version initiale.

Dans un autre cas à l'étude le répondant R24, également très impliqué dans la controverse entourant la réalisation du projet est déçu de la léthargie de la population compte tenu des enjeux soulevés par l'implantation de la filière éolienne et la réalisation de projets particuliers. Il attribue cette léthargie au manque de leadership des élus et des organismes du milieu qui sont censés représenter les intérêts des collectivités locales.

## 4.2.2 Développement

La troisième composante du modèle est le développement. La capacité de développement est définie par :

- la capacité d'une collectivité locale à identifier et relever les défis du développement économique sur une base durable par la maîtrise collective des options sociales, économiques, technologiques et environnementales permettant de trouver des solutions à long terme aux problèmes de la collectivité,
- la capacité des acteurs locaux à élaborer une vision de leur territoire, de ses ressources et de ses environnements externes, à élaborer un plan ou une stratégie d'action, comme à identifier des priorités et à favoriser l'engagement par l'entremise de processus de consultation,
- la capacité des acteurs locaux à effectuer des suivis de leurs stratégies.

Le développement découle également des actions entreprises dans le cadre de projets, et cela dès leur conception. «À toutes les phases d'un projet, les actions qui y puisent leur dynamique, exercent des «effets» et sont susceptibles d'avoir des «retombées» à travers l'espace et le temps.» (p. 216)

La capacité des acteurs sociaux à élaborer une vision du leur territoire est abordée par les répondants au regard de trois objets différents : 1) le développement de la filière éolienne à l'échelle de la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, 2) l'élaboration de normes d'implantation de projets spécifiques à l'échelle d'une municipalité régionale de comté, 3) le montage d'un projet de parc éolien par des municipalités locales.

#### 4.2.2.1 Développement de la filière éolienne comme créneau d'excellence pour la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine

Selon les commentaires recueillis auprès des répondants, le développement de la filière éolienne en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine découle d'une combinaison de facteurs : une volonté politique de l'État (R37-R34), des initiatives individuelles (R34) et les actions concertées d'organismes de développement économique et d'élus à l'échelle du territoire (R23). Selon le répondant R37, le développement de la filière éolienne s'inscrit dans le contexte de la volonté du gouvernement de l'époque de trouver de nouveaux secteurs d'activité économique en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine à la suite de la fermeture d'entreprises importantes dans les secteurs traditionnels de la foresterie et des mines. De prime abord, c'était une volonté de développement économique (R37, p. 1).

Selon le répondant R34, l'identification de la filière éolienne comme créneau d'excellence ne découle pas d'une concertation des acteurs politiques locaux à proprement parler (R34, p.17-19). L'impulsion a été donnée par des acteurs privés dont NOM DE LA PERSONNE, p.d.g. NOM DE L'ENTREPRISE. Ceux-ci avec d'autres individus, ingénieurs de formation, ont développé une «expertise électrique». NOM DE LA PERSONNE avec son entreprise a développé des panneaux de contrôle électronique et en est venu progressivement à s'intéresser à l'éolien. Selon le répondant, le leader c'était NOM DE LA PERSONNE. Le gouvernement a été un acteur important pour la mise en place des programmes de soutien et la Conférence régionale des élus et d'autres organismes de développement économique de la région ont participé au mouvement. (R34, p. 17-19).

[Je croyais que cette idée de développer un pôle d'excellence en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine était le résultat d'une concertation régionale, émanant des acteurs politiques, les maires...] *Non, je ne crois pas que ça vienne, mon opinion. [...] Les créneaux d'excellence à mon point de vue, c'est un plan, une vision que quelqu'un a eu au niveau de la province, pour le développement des régions. De situer un créneau en particulier, dont l'éolien, c'est parce qu'il y avait NOM DE LA PERSONNE qui avait avancé suffisamment là-dedans pour qu'on reconnaisse qu'il y avait peut-être quelque chose-là. [Et après ça, le gouvernement du Québec a été un acteur important pour...]*

*Oui, pour mettre en place des programmes de soutien. Il fallait comme identifier au niveau régional les créneaux qu'on souhaitait développer. (R23, p. 17-19)*

Pour le répondant R23, l'intérêt du projet ACCORD réside dans la stratégie qui combine tous les volets du développement de la filière : la recherche et le développement, la formation, l'implantation d'unités de production de composantes. Également, l'esprit du programme ACCORD était de garder les jeunes en région.

*Ça allait dans l'esprit du programme ACCORD et c'était ça l'esprit du programme. Ce n'était pas un geste s'orienter sur un niveau. Si on peut orienter comme secteur d'activité qui va générer, déborder... Que va faire un jeune qui choisit d'être ingénieur ? On le perd. Il n'a pas d'ouvrage. On ne peut pas lui demander de gâcher sa vie professionnelle pour regarder la banquise, se promener. C'est une caricature mais quand même. Pour*

*répondre à cela, il fallait innover. L'innovation c'était ça. Le secteur éolien avait été retenu à cause de ça. (R23, p. 8-11)*

Le répondant R23 souligne également l'apport de la SGF dans le projet ACCORD, tant sur le plan financier que sur le plan de l'expertise et sa contribution à la création d'une synergie entre tous les facteurs contributifs du développement de la filière : financement, recherche et développement, concertation entre les acteurs locaux.

Aussi, ce dernier déplore les changements qui ont été apportés à la vocation de cet organisme public et à l'éparpillement des ressources humaines et financières qui en a découlé.

*L'idée du programme ACCORD à l'origine, je trouvais que c'était un beau défi. On a été interpellé. Autant les élus du milieu, autant les chercheurs et les cerveaux, et autant les moyens financiers... Le bras financier était là... la SGF a de l'argent. On s'est dit [...] on va identifier où on va aller et cela va marcher. Avec tout ce lien, le bras financier, des chercheurs de pointe, avec les entreprises et le milieu, on a peut-être de bonnes composantes pour que cela marche. C'était bien lancé et nous avons une bonne compréhension régionale. Chapeau à la CRÉ parce que c'est eux qui ont travaillé... Il y a un amalgame fort autour de cette idée-là. Le changement de politique a fait que tout cela est gâché... On s'adapte. Une très grosse déception et on a manqué le bateau à ce niveau-là. Je ne vois pas quand nous reverrons un momentum aussi fort. (p. 8-11)*

Également, ce dernier déplore la décision gouvernementale d'inclure la MRC de Matane dans l'obligation de contenu régional du premier appel d'offres. La MRC de Matane est au Bas-Saint-Laurent, et partant, ne faisait pas partie du projet de développement de la filière éolienne élaboré à l'échelle du territoire Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Aujourd'hui, ce dernier mentionne que Matane bénéficie des retombées de cette décision, à la suite de l'installation de nombreuses entreprises de production de composantes. Par la suite il a été difficile d'arrimer la démarche entamée en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine à celle du Bas-Saint-Laurent.

*Encore une fois, il y a comme un clivage entre le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie. Il n'y a pas eu de rencontres de concertation, cela a été vraiment... Le Bas-Saint-Laurent a traité cela de leur façon et la Gaspésie a traité ça de son point de vue même si Matane découle du projet de la Gaspésie, ils ont traité cela pour leur affaire. Quand tu regardes le bilan que je peux voir dans tout ça, je ne suis pas sûr que la Gaspésie est le gros gagnant de cette aventure-là. Ce n'est pas sûr. (R23, p. 8-11)*

Par ailleurs, d'autres répondants ont traité de la question du partage des retombées économiques du développement de la filière éolienne à l'intérieur de la région et de l'attitude des acteurs locaux dans le contexte de l'implantation de projets spécifiques. Ainsi, certains répondants déplorent l'absence de réflexion concernant la répartition des bénéfices du développement de la filière éolienne à l'intérieur de la région. Selon le répondant R36, en absence d'un cadre pour établir une répartition des bénéfices au sein de la région, il est difficile «de demander la solidarité régionale». Selon ce dernier, même s'il peut paraître logique *a priori* que la ville de Gaspésie accueille des usines de fabrication de composantes

notamment en raison de son port de mer, il faut néanmoins que les petites municipalités retirent également des bénéfices de l'implantation de la filière. À défaut de telles règles, il est compréhensible que les municipalités locales aient adopté un comportement défensif en voulant protéger leurs intérêts, particulièrement celles où un projet de parc éolien était proposé (R36, p. 16-19)).

Selon le répondant R11, il est difficile d'engager les acteurs locaux dans une démarche visant à élaborer un plan d'aménagement du territoire comme ce dernier le préconise en matière de protection du paysage, et qui pourrait avoir pour effet d'exclure le territoire d'une municipalité, en tout ou en partie, sans avoir réfléchi au préalable à la répartition de la richesse générée par la réalisation des projets à l'échelle de la région.

*Parce qu'à partir du moment où ces projets-là étaient des projets locaux, à considération locale, à redevances locales, tu ne peux plus concerter personne car tout le monde en veut pour les bénéfices. Pour une municipalité de 250 ou 500 personnes de population, implantée un parc éolien qui va amener des redevances de 100 ou 200 000 dollars, c'est important dans le budget municipal. Ils ne vont pas négocier cela au profit d'un plan d'aménagement régional et se retrouver avec une redevance redistribuée collectivement sur l'ensemble autant pour ceux qui en ont, que pour ceux qui n'en ont pas. C'est compréhensible, cependant cela crée une situation qui rend difficile une planification de l'aménagement du territoire de façon cohérente en fonction des valeurs économiques des secteurs en présence. (R11, p. 5-6)*

La stratégie régionale de développement de la filière éolienne appuyée par le projet ACCORD ne comporte pas de dispositions sur cette question spécifique, ce qui selon les répondants a pu avoir pour effet d'influencer l'attitude des acteurs locaux.

#### **4.2.2.2 Élaboration de normes d'implantation pour des projets spécifiques à l'échelle d'une MRC**

À la sous-section 4.2.1.1, nous avons fait état des commentaires des répondants R14 et R15 concernant les difficultés de coopération entre les élus locaux au sein du Conseil de la MRC. Le répondant R15 a évoqué la compétition entre élus pour l'obtention de projet éolien sur le territoire de leur municipalité et du climat de méfiance que la protection de leurs intérêts à cet égard peut susciter au sein de leur Conseil de la MRC au moment de discuter de l'élaboration de normes d'implantation de projet. Le répondant R14 considérait que l'enjeu du projet sur le plan de la gouvernance consista à faire prendre conscience aux élus locaux de leur rôle au sein du Conseil de la MRC. Malgré les difficultés rencontrées à cet égard, des avancées ont été réalisées vers la construction d'une vision partagée du territoire sur certaines questions spécifiques.

Le répondant R14 considère que le projet de parc éolien sur le territoire de la MRC a été l'occasion pour les autorités municipales de prendre conscience de l'importance d'encadrer les activités de développement économique et de leur rôle à cet égard, ainsi que de la nécessité d'adopter une vision partagée de certains enjeux qui débordent le cadre des municipalités locales. Le répondant cite l'exemple du paysage qui constitue un enjeu de

toute première importance et qui, selon ce dernier doit être traité à l'échelle de la MRC plutôt qu'à celle des municipalités locales.

*Un des gestes courageux de la MRC, une grosse victoire que j'ai réussi à obtenir, de convaincre les élus qui sont par définition pour le développement économique de leur municipalité d'adopter un règlement qui risquerait de compromettre un projet économique et leur dire le projet économique; oui c'est intéressant, mais pas à n'importe quel prix et c'est juste normal d'encadrer des choses. Ça pas été évident.*

*D'ailleurs le RCI n'a pas passé à l'unanimité. Il y a eu des maires qui se sont opposés en disant que la MRC n'a rien à faire là-dedans, c'est local comme enjeu.*

*Regardez la MRC a été créée pour ça, s'il y avait un enjeu qu'on pouvait imaginer qui avait des impacts régionaux ça serait celui-là. On ne peut pas en imaginer un [...] un impact plus important au niveau paysage. On comprend que les hauteurs de clôtures, c'est vous qui faites ça mais un projet qui a un impact potentiel aussi grand sur le territoire, sur l'image de toute une région c'est normal que collectivement les municipalités se mettent d'accord sur des règles à suivre. (R14, p. 6-7)*

L'impression que le promoteur ne tenait pas compte des autorités municipales a joué pour plusieurs élus dans la décision d'adopter une position commune forte. L'atteinte d'un consensus a nécessité de la part du répondant un travail de conviction auprès des élus qui s'est échelonné sur plusieurs mois. Il fallait convaincre les élus des municipalités limitrophes aux municipalités où se situait le site d'implantation du projet qu'elles seraient affectées sur le plan visuel, et partant, qu'il fallait adopter un règlement de contrôle intérimaire (RCI) à l'échelle de la MRC qui encadre l'implantation des projets éoliens.

Selon le répondant, le travail de conviction effectué par ce dernier et le préfet de la MRC qui a conduit à l'élaboration du RCI, a eu pour effet de renforcer la crédibilité de la MRC auprès de la population en tant qu'institution importante pour traiter d'enjeux à l'échelle régionale.

*... puis ça été un travail de démarchage (sic) et quand on a senti le dg et moi que les élus sont prêts, là on y est allé. Mais il y a eu un débat, ça pas été facile mais rétroactivement ça été un des gestes les plus forts, les plus importants que la MRC a posé dans son histoire d'adopter un règlement régional sur un enjeu aussi important et qui a ouvert la porte à toute l'implication qui a suivi où la MRC a gagné en crédibilité, la place qu'elle a prise dans la population comme interlocuteur important pour les enjeux et projets régionaux. Ce n'était pas si évident que ça avant le projet éolien. Donc l'amorce c'est l'adoption du RCI. [...] Je pense que oui et le petit débat sur l'adoption du RCI ça été un point tournant. On prend nos responsabilités et c'est la MRC qui est la meilleure instance pour règlement, pour imposer les règles et pour la première fois de l'histoire la MRC impose des règles... (R14, p. 6-8)*

Le préfet de la MRC, a joué un rôle important dans la prise de conscience des élus locaux de leur rôle au sein du Conseil de MRC, de la nécessité «d'enlever leur chapeau de maire pour mettre celui de conseiller de comté».

*Quand on est à la MRC, on enlève le chapeau de maire on est un conseiller de comté et il faut, on peut à la limite voter pour une résolution à la MRC et voter contre la même résolution quand on est chez-nous, mais il faut prendre le recul quand on est à la MRC. Ça, il avait travaillé là-dessus pendant une couple d'années avant le dossier [...] et il s'est tenu à ce genre d'attitude-là et il a tenu à ce que la MRC adopte des positions fortes par rapport au dossier [...] tout le long et de dire regarder on comprend le débat mais il faut que l'on reste uni, il faut que la MRC puisse parler d'une seule voix, c'est important que la MRC prenne un rôle grandissant. Il a joué un rôle de leader. (R14, p. 6-8)*

Le répondant R15 considère que les élus réunis au sein du Conseil de la MRC sont sortis grandis de l'expérience dans la mesure où ils ont su se concerter et rester unis dans un contexte difficile.

*On est sorti grandi, parce que ça aurait été facile de baisser les bras et que le rouleau compresseur passe. [...]*

*... dans la MRC, on a développé une plus belle cohésion parce que sur ce dossier-là, pas avoir montré ce visage uni-là tout le temps on aurait eu des problèmes. (p. 11-13)*

Le répondant explique également que l'adoption du règlement de contrôle intérimaire a suscité beaucoup d'intérêt. Le niveau de participation des citoyens aux réunions publiques du Conseil de la MRC s'est accrue (de 15 à 30 personnes présentes de façon récurrente aux réunions alors qu'habituellement il n'y a personne dans la salle), de nombreuses questions ont été posées par l'assistance.

Enfin, le répondant fait état du travail réalisé au sein de la MRC pour développer une approche intelligente qui, au niveau des discussions avec le promoteur, ne se limite pas à un oui ou à un non. Plutôt la MRC a mobilisé et optimisé l'usage de ses ressources afin de trouver des réponses aux problèmes soulevés par la réalisation du projet.

*Mais on a une petite équipe, [...]. Les gens de NOM DU PROMOTEUR, avec NOM DU CONSULTANT, qui ont la science infuse alors que nous on avait le directeur général, qui est un ancien aménagiste, on avait le directeur de l'aménagement, c'étaient les seules ressources que l'on avait au départ, on a fouillé et nos ressources nous ont permis de développer une approche plus intelligente, de faire un peu obstacle aux prétentions du promoteur alors que l'on se doutait que c'était faux mais avec ce que l'on a fouillé ça nous a permis d'avoir un discours plus élaboré et d'aller au-delà du non ou du oui. Si c'est oui c'est par rapport à ça si c'est non c'est par rapport à ça. (R15, p. 11-13)*

Toutefois, à la suite de l'adoption du règlement, le promoteur et la MRC ont engagé des négociations concernant les modalités de son application. Il était évoqué pour justifier ces négociations qu'il serait possible d'accommoder le promoteur dans l'éventualité où il est possible d'atteindre autrement les objectifs des normes édictées. Le répondant R14 note

l'élaboration d'une quarantaine de plans d'implantation dont cinq ou six qui comportaient des modifications importantes. Les parties n'ont pu en arriver à une entente avant la publication du rapport du BAPE, et cela d'autant que la MRC souhaitait pouvoir y trouver des arguments en appui de l'application de sa réglementation.

Dans les faits, le rapport de la commission, considérait non seulement que les normes contenues dans le RCI constituaient des normes minimales, mais qu'il fallait aller plus loin et revoir le projet à la lumière d'une analyse paysagère rigoureuse en concertation avec la population (R14, p. 12). Selon le répondant R14, en clair, il fallait recommencer sans tenir compte du plan d'implantation proposé par le promoteur, agrandir le territoire d'étude et voir sur ce territoire d'étude agrandi, comment il est possible de mettre des éoliennes et où.

Un comité de concertation d'une vingtaine de personnes composé de représentants du promoteur, d'élus, de propriétaires fonciers (agriculteurs signataires de contrat d'option), de représentants d'organismes privés et publics oeuvrant dans le domaine du développement économique et de résidents a été mis sur pied pour rechercher des solutions à la suite du rapport du BAPE. Le promoteur se refusait à appliquer les recommandations du BAPE compte tenu qu'il ne disposait pas de données de vent à l'extérieur de la zone d'étude considérée dans son étude d'impact (R14, p. 16).

Toutefois, le répondant R14 est critique à certains égards de la démarche de concertation adoptée.

*Le comité de concertation est une game dangereuse... [en ce sens que... ] C'est assez fermé, il y a plein de tractations politiques qui peuvent se jouer, tandis qu'une commission du BAPE c'est plus ouvert, plus transparent, tu as des études, des mémoires les gens disent, il y a des commissaires en-dehors de tout ça et viennent dire ce qu'on en pense. C'est plus neutre.*

*Oui c'est important le comité de concertation mais nous, on l'a fait à l'envers à la toute fin. Le comité de concertation [...] il faut que ce soit le plus tôt possible pour dégager des consensus régionaux sur les territoires qu'on veut exploiter, la façon d'implanter les éoliennes. Après ça, on fait le plan d'implantation, les études d'impacts et le BAPE. Le comité de concertation c'est vraiment avant, au tout début. Là, on l'a fait à la toute fin au moment où les intérêts étaient les plus forts [Les intérêts sont campés, les gens avaient des intérêts à défendre] Oui les gens voyaient déjà les éoliennes chez eux... (R14, p. 19)*

Finalement, après de nombreuses négociations au sein et en marge des travaux du comité, un plan d'implantation a été adopté mais à l'intérieur des limites du plan original. Le répondant R14 considère que les meubles ont été sauvés.

#### **4.2.2.3 Montage de projets éoliens par des municipalités locales**

Dans un des cas à l'étude, des municipalités et des acteurs des organismes locaux de développement économique se sont concertés pour mettre sur pied un projet de parc éolien. Selon le répondant R4, le projet découle du leadership exercé par deux ou trois élus qui ont su rallier leurs collègues à l'idée de mettre sur pied un projet de parc éolien auquel participeraient les municipalités et les organismes de développement du milieu, le Centre

local de développement (CLD) et la Société d'aide au développement des collectivités (SADC); ce qui n'a pas été facile compte tenu qu'il y avait d'autres projets de parc éoliens pilotés par des entreprises privées dans les municipalités concernées et que les maires ne voulaient pas que leur implication dans la réalisation d'un «projet communautaire» interfère avec ces derniers.

Selon le répondant, le montage du projet a suscité le développement d'un nouveau modèle d'affaires permettant d'utiliser deux véhicules pour permettre la participation d'une gamme élargie d'investisseurs; soit la coopérative et la société en commandite. L'originalité du modèle est de créer une structure qui permette de mettre à contribution le système coopératif et le système privé des sociétés en commandite.

*Ça s'est pensé en fonction des avantages fiscaux. Revenu Québec, Revenu Canada permettent certains avantages fiscaux pour l'individu, c'est mieux à travers la formule coop et pour les entreprises, c'est à travers la société en commandite. Ce qui fait que ce mixe entre deux mécaniques différentes, et le monde des entreprises et le monde des individus se regroupent à travers un projet communautaire, c'est très innovateur, on a réussi à tricoter quelque chose qui avait drôlement du sens. Qui va maximiser les avantages fiscaux pour les différents groupes et pour une petite population de 18 000 habitants à aller chercher 23-25 millions, c'est quelque chose. [...]*

*[Dans le modèle classique de la COOP], les gens se capitalisaient par leurs membres exclusivement. [Dans le modèle], ... tous les individus qui vont vouloir embarquer dans la coop ou même s'ils voulaient prendre des parts privilégiés sans nécessairement être membres pourront investir dans la coopérative ou dans la société en commandite pour les entreprises. C'est vraiment une innovation pour aller chercher des capitaux. (R4, p. 23-25)*

Selon le répondant, c'est l'engouement suscité par le développement de l'éolien qui aurait suscité le développement d'un nouveau modèle d'affaires.

*C'est cet eldorado d'éolien, d'un côté énergie verte. [...] C'est pour ça qu'il y a eu un exercice pour trouver toutes les options fiscales possibles.*

Ce dernier considère que le modèle coopératif permet aux individus et aux organismes communautaires de participer à des projets éoliens comme cela s'est fait en Europe et aux États-Unis.

## Conclusion du chapitre 4

Tous les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale identifiés dans la littérature scientifique consultée se retrouvent dans les données empiriques de l'enquête. Ils touchent le cadre institutionnel, les caractéristiques du projet, le processus décisionnel et le contexte social. Ces données touchent également le développement territorial.

Dans la littérature scientifique consultée, les auteurs considèrent que le cadre institutionnel de l'implantation de la filière, peut constituer un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets éoliens dans la mesure où ce dernier a une incidence sur le type de projets

proposés. L'envergure des projets, favorisés par des stratégies d'implantation axées sur le plus bas coût, a eu pour effet de susciter les appréhensions des populations quant à l'ampleur de leurs conséquences sur les milieux physique et humain. De plus, selon les auteurs, la perception des populations de l'absence d'encadrement institutionnel, a eu pour effet de créer beaucoup d'incertitude parmi les populations, et partant de susciter des phénomènes d'opposition (provisoire) voire même de rejet (permanent) des projets.

L'enquête démontre que certaines caractéristiques de la stratégie de développement de la filière et l'absence relative de normes d'implantation pour la réalisation des premiers projets ont eu pour effet de susciter beaucoup d'inquiétude parmi les populations potentiellement concernées ou affectées compte tenu notamment du processus (confidentiel) de constitution des réserves foncières et de l'absence de normes en matière d'aménagement du territoire établies au préalable. L'enquête révèle également des divergences d'opinion marquées concernant plusieurs aspects du développement de la filière et ses enjeux.

Quant aux caractéristiques des projets, leur envergure (grande taille), le choix du site (proximité des zones habitées) et la configuration spatiale des équipements (forte concentration des éoliennes) font partie des considérations évoquées par les répondants en lien avec l'intensité des impacts des projets, notamment sur le paysage. En ce qui concerne plus spécifiquement les impacts des projets, des préoccupations ont été soulevées en ce qui concerne l'impact cumulatif de la multiplication des projets sur le territoire régional Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. L'incertitude entourant la durée des implantations constitue un autre sujet de préoccupation.

Également, l'enquête révèle deux approches d'implantation des projets concernant le paysage. La première axée sur l'intégration à l'environnement physique et humain par l'architecture du projet (disposition des éoliennes afin d'en minimiser l'impact visuel) et la deuxième axée sur l'élaboration de paramètres édictés *a priori*, d'application universelle, pour la détermination du choix du site.

Les bénéfices des projets sur les collectivités locales occupent une place prépondérante des données d'enquête. La détermination du montant des redevances ou des contributions versées aux municipalités et aux individus est un sujet qui revient souvent. Mais également plusieurs répondants abordent la question des bénéfices sous l'angle de l'équité en comparant les projets des promoteurs au regard des retombées économiques pour les collectivités locales. La répartition des bénéfices des projets au sein des collectivités et la répartition des bénéfices entre les collectivités locales au sein du territoire régional ont été des questions abordées par les répondants.

L'origine et le contrôle des projets sont des préoccupations omniprésentes dans les commentaires de plusieurs répondants. Elles sont le point de départ d'une dénonciation de l'exploitation des ressources naturelles par des «sociétés étrangères» et d'un réquisitoire pour la prise en main des collectivités locales de leur développement.

Les considérations liées au processus décisionnel constituent une part importante des données d'enquête. La participation des acteurs sociaux au processus décisionnel a été l'objet de nombreux commentaires. La place de l'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) dans la planification des projets, le moment de la participation des acteurs sociaux dans le processus d'ÉIE, la qualité et la pertinence de l'information produite sont parmi les thèmes abordés par les répondants.

La détermination de l'appui à un projet est un autre sujet qui a retenu l'attention de certains répondants. Lorsqu'on dit que la majorité appuie le projet, de quelle majorité s'agit-il : celle constituée des résidents à proximité du site d'implantation ou qui le fréquentent régulièrement, des résidents de la municipalité d'accueil, des municipalités limitrophes ou de la région? Enfin, sauf exception, les répondants lient la question de l'acceptabilité sociale à la notion d'équité en analysant les avantages et les inconvénients du projet.

Pour ce qui est des caractéristiques du milieu social, les commentaires des répondants renforcent la notion que les projets éoliens n'interviennent pas dans un vacuum social et que les conflits existants ou passés au sein des collectivités locales peuvent influencer de façon assez marquée le déroulement de la controverse entourant la réalisation de ces projets. Également, compte tenu que les enjeux locaux et les façons de communiquer dans les collectivités locales ne sont pas les mêmes, il est difficile d'appliquer d'un modèle unique.

Enfin, le développement territorial occupe une place non négligeable dans les données d'enquête. En ce qui concerne le thème de la mobilisation, certaines caractéristiques des collectivités locales influencent leurs actions face au changement. Également, l'enquête met en lumière des tentatives de prise en main par les collectivités locales de leur développement par la mise sur pied de projets éoliens dont l'origine et le contrôle sont assumés par ces dernières. Enfin, des initiatives ont été prises par les acteurs locaux pour mettre en débat les enjeux d'un projet et trouver des solutions aux problèmes soulevés et les difficultés rencontrées à cet égard; notamment celles découlant des intérêts contradictoires des acteurs locaux dans le projet.

La question de la gouvernance locale a été abordée par les répondants sous l'angle de la collaboration entre les élus au sein des instances inter-municipales (Municipalités régionales de comté) et régionales ou hors instance dans le cadre d'initiative *ad hoc* pour la résolution de problèmes spécifiques.

Également, il a été question de la confiance des citoyens dans les élus locaux. Divers répondants remettent en question la capacité de ces derniers à représenter leurs intérêts, ainsi qu'à comprendre l'ensemble des enjeux du développement éolien et prendre des décisions éclairées à cet égard. Toutefois, dans certains cas à l'étude, les élus se sont mobilisés pour établir un cadre normatif en matière d'aménagement du territoire pour la réalisation de projets éoliens. Enfin, sur le thème du développement, la capacité des acteurs sociaux à élaborer une vision de leur territoire est abordée par les répondants au regard de trois objets différents :

- 1) le développement de la filière éolienne à l'échelle de la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine,
- 2) l'élaboration de normes d'implantation de projets spécifiques à l'échelle d'une municipalité régionale de comté,
- 3) le montage d'un projet de parc éolien par des municipalités locales.

Les données d'enquête mettent en lumière les actions des acteurs locaux dans le cadre de l'implantation de la filière éolienne à l'échelle de la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine et de l'élaboration de normes d'implantation pour des projets spécifiques à l'échelle d'une MRC.

Dans le prochain chapitre, nous revenons sur les éléments de notre cadre d'analyse et les éléments de modélisation proposés.





## 5 ANALYSE DES DONNÉES : BILAN

Dans le présent chapitre, nous analysons les données d'enquête au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et des notions qui s'y rapportent. Par souci de cohérence, les thèmes sont regroupés sous les deux mêmes grandes rubriques que celles utilisées au chapitre 4, soit : les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et le développement territorial. À chaque facteur constitutif de l'acceptabilité sociale et composante du développement territorial, nous relierons les éléments pertinents des données d'enquête.

Ensuite, nous revisitons les propositions de modélisation au regard des données d'enquête. Mais d'abord, il sera question des variables de l'enquête relatives à la sélection des cas à l'étude et aux catégories des répondants.

### 5.1 Remarques préliminaires

#### Rappel du cadre de l'enquête

La présente enquête s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche dont l'objectif consiste à analyser la problématique de l'intégration des installations éoliennes dans le développement économique et social des collectivités locales et régionales afin de proposer un ou des modèles d'implantation de celles-ci, implantation basée sur le suivi des meilleures pratiques en termes d'acceptabilité sociale. L'objectif spécifique ou intermédiaire est de fournir des informations et des outils d'analyse utiles, ceci afin de s'assurer que la réalisation des prochains projets d'installations éoliennes sélectionnées rencontrera les exigences d'une plus grande acceptabilité sociale.

La présente enquête, première d'une série d'études sur la question de l'acceptabilité sociale, visait deux objectifs : 1) identifier les conditions, processus et facteurs pouvant favoriser et assurer l'acceptabilité sociale d'un projet éolien, 2) identifier les facteurs-clés considérés comme «à risque» lorsque absents ou non considérés dans une proposition de projet éolien. L'outil d'investigation retenu, l'étude de cas, était particulièrement bien adapté à la réalisation de ces objectifs parce que les résultats visaient une application à des propositions données (l'élaboration d'un ou de plusieurs modèles d'implantation de projets éoliens) et non à une population donnée. C'est pourquoi, les résultats de la présente enquête ne doivent pas être interprétés comme étant représentatifs de tous les cas d'implantation de projets éoliens au Québec, ainsi que de l'opinion publique concernant le développement de la filière éolienne au Québec et l'implantation de projets spécifiques.

#### Variables relatives à la sélection des cas à l'étude

Tel que mentionné précédemment, la sélection des cas a été faite dans la perspective d'obtenir la plus grande diversité de situations possibles. À titre de rappel, les critères retenus pour choisir les cas étaient :

- le territoire d'implantation des parcs éoliens (région et MRC);

- les caractéristiques territoriales (secteurs d'activité économique et types d'occupation du sol);
- le contexte socio-économique des collectivités concernées (indice global de développement);
- le type de promoteur mobilisé comme porteur du projet de parc (privé – coopératif);
- l'approche d'implantation du promoteur (type de consultation et de concertation mis en œuvre entre les acteurs);
- l'acceptabilité sociale du projet (projet contesté ou bien accueilli);
- l'état d'avancement du projet de parc éolien (degré de résistance ou d'acceptation à l'égard du projet);
- le mode de tenure des terres (publiques ou privées).

Toutefois, les données d'enquête ne nous ont pas permis d'isoler ces variables aux fins d'en identifier le rôle dans l'acceptabilité sociale des projets, et cela pour deux raisons. D'abord, parmi les commentaires recueillis auprès des répondants, il s'est avéré difficile d'isoler ceux qui se rapportent spécifiquement au cas à l'étude. Souvent, les répondants se réfèrent à leur connaissance de la problématique de l'implantation des projets éoliens; connaissance tirée de plusieurs cas.

Deuxièmement, les données factuelles recueillies à propos de chaque variable d'enquête sont insuffisantes pour en évaluer le rôle spécifique dans l'acceptation des projets. À titre d'exemple, certains répondants ont fait un lien entre la situation socio-économique difficile de certaines collectivités et leur propension à accepter des projets éoliens dont la viabilité n'était pas assurée. Toutefois, pour conclure que la situation socio-économique d'une collectivité a effectivement joué un rôle dans l'acceptation d'un projet, il aurait fallu interroger un nombre significatif de personnes sur cette question spécifique, ce que notre méthode d'enquête ne permettait pas. Notre échantillon n'avait pas de valeur statistique. Également, il aurait été nécessaire, aux fins de les comparer, de décrire la situation socio-économique des municipalités locales et des municipalités régionales de comté dans chaque cas, ce qui dépassait largement le cadre de la présente recherche exploratoire.

#### Variables relatives aux catégories d'acteurs

Les entretiens auprès d'informateurs clés visaient à compléter la recherche documentaire et à nous renseigner sur les intérêts, les motivations, les perceptions des parties prenantes aux projets. Par « parties prenantes aux projets » nous entendons : les promoteurs, les représentants des autorités municipales et mercéennes (élus ou fonctionnaires), les groupes d'intérêt en environnement ou issus du milieu économique concernés par le projet, ainsi que les personnes ayant signé des ententes avec le promoteur pour l'utilisation de leur propriété et les résidents des secteurs limitrophes du lieu d'implantation. Ce choix visait à obtenir une diversité de point de vue, chaque partie prenante étant porteuse de rationalités différentes compte tenu de la situation qu'elle occupe dans le processus décisionnel en tant que décideur (l'initiateur du projet, autorités publiques) ou en tant que personne affectée ou concernée par le projet.

Toutefois, les données d'enquête ne nous ont pas permis d'identifier des points de vue spécifiques à une catégorie d'acteur.

Plutôt, on retrouve des opinions très variées parmi les répondants appartenant à une même catégorie d'acteur sur des sujets spécifiques. Par exemple, il y a des divergences d'opinion marquées entre les représentants des promoteurs concernant la stratégie gouvernementale en matière d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne basée sur le système des appels d'offres. Également, les élus rencontrés ont des points de vue très différents en ce qui concerne le rôle de l'État dans l'établissement des normes d'implantation des projets, notamment en ce qui concerne la détermination du montant versé par les promoteurs aux individus et aux municipalités à titre de compensation financière.

## **5.2 Facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et notions afférentes**

Conformément à la catégorisation utilisée au chapitre 2, les thèmes d'analyse sont regroupés en distinguant les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale relatifs au cadre institutionnel du développement de la filière éolienne, aux caractéristiques du projet, au processus décisionnel et au milieu social.

### **5.2.1 Cadre institutionnel du développement de la filière éolienne**

Il sera d'abord question de la stratégie de développement de la filière éolienne et de l'encadrement institutionnel. Deuxièmement, nous parlerons du processus d'élaboration de la stratégie gouvernementale de développement de la filière.

#### **5.2.1.1 Stratégie de développement de la filière éolienne : un sujet de controverse non résolu**

Selon les auteurs consultés, le cadre institutionnel de l'implantation de la filière est un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets éoliens dans la mesure où il a une incidence sur le type de projets proposés (Devine-Wright, 2005; Wolsink, 2000; Jobert, 2006; Nadaï, 2006, Barritault, 2007).

D'abord en ce qui concerne la stratégie de développement de la filière éolienne, dès le début des années 1990, plusieurs pays se sont fixés pour objectif d'augmenter la part des énergies renouvelables dans leur portefeuille énergétique. Pour ce faire, les autorités publiques ont procédé à des appels d'offres pour la réalisation de parcs éoliens. L'objectif visé par cette politique consistait à obtenir les tarifs les plus bas possibles afin de rendre l'énergie éolienne compétitive par rapport à d'autres sources d'énergie. Selon Barritault (1997), la poursuite de l'objectif des tarifs les plus bas a favorisé l'émergence de projets de grande envergure (économies d'échelle), dans les secteurs les plus ventés (rendement optimum), ce qui a conduit à une concentration de la production éolienne dans certaines régions et à proximité de milieux habités suscitant ainsi l'opposition des populations concernées.

À l'instar d'autres juridictions, la stratégie retenue par les autorités gouvernementales au Québec pour lancer le développement de la filière éolienne se caractérise par le recours exclusif au système des appels d'offres<sup>71</sup> et par l'impératif du plus bas coût d'achat de l'électricité pour Hydro-Québec. Cette approche a favorisé l'émergence de projets de grande envergure (économie d'échelle), dans les secteurs les plus ventés (rendement optimum) et à proximité des lignes de transport d'énergie (coûts de raccordement), ce qui a conduit à une concentration de la production éolienne dans les zones côtières à proximité de milieux habités des régions de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent. Les caractéristiques topographiques de la région gaspésienne, principalement montagneuse et difficile d'accès, combinées à la volonté gouvernementale de favoriser la réalisation des premiers projets ont contribué à cette situation.

Également, le recours au système des appels d'offres a favorisé la participation de soumissionnaires qui avaient la capacité financière d'assumer le risque d'investir dans le montage de projets dont la réalisation est incertaine. Il faut rappeler que le coût relatif au montage d'un seul projet pour participer à l'appel d'offres du 2000 MW est estimé entre 750 000,00\$ et 1 000 000,00\$ CDA (CanWea, 2008). De plus, afin de diminuer le risque d'une perte nette des capitaux investis dans l'éventualité où le projet n'est pas retenu, il est préférable de proposer plusieurs projets. Seuls les promoteurs disposant de ressources financières importantes pouvaient participer aux appels d'offres d'Hydro-Québec. La liste des participants aux appels d'offres du 1000 MW et du 2000 MW confirme cette assertion; sauf exception, les soumissionnaires sont associés à des entreprises de grande envergure, souvent reliées à des groupes multinationaux dans le domaine de l'énergie.

Or l'enquête révèle l'existence de divergences d'opinion marquées parmi les personnes que nous avons rencontrées concernant cette stratégie. Certains sont d'accord avec l'approche gouvernementale considérant que l'enjeu de la stratégie d'approvisionnement en énergie d'origine éolienne est le coût d'achat. Ils préconisent la recherche de moyens pour que les consommateurs québécois paient le moins cher possible. Pour d'autres, la maîtrise de l'exploitation des ressources naturelles à l'échelle locale constitue l'enjeu central de la stratégie de développement de la filière éolienne. Ils considèrent qu'une approche utilisant à la fois le système des appels d'offres pour les grands projets et le système d'achat à tarif fixe pour les plus petits projets aurait favorisé l'implication financière directe des collectivités locales.

Comme le soulignait Barritault (2007), dans la mesure où le raccordement au réseau est proche, les projets de 6 Mw et même de 4 Mw peuvent être rentables. Parmi les autres avantages du système d'achat à tarif fixe, Szarka (2005) mentionne : 1) la participation d'une gamme variée d'acteurs (participation de petits investisseurs actionnaires dans des projets privés ou coopératifs, etc.), 2) l'amélioration de la compétition entre les producteurs d'équipement, 3) l'émergence d'une large gamme de produits aux étapes de la pré-commercialisation et de la commercialisation à grande échelle, 4) la mise sur le marché de produits adaptés aux caractéristiques des sites d'implantation incluant le régime des vents.

---

<sup>71</sup> Les projets de parc éolien à Murdochville et dans la MRC de Rivière-du-Loup ont été l'objet d'ententes de gré à gré avec Hydro-Québec.

Par contre, certains répondants s'opposent complètement à cette approche considérant que l'électricité est un bien collectif et que les consommateurs québécois n'ont pas à financer des projets dont la viabilité financière est discutable du fait de leur petite taille et de l'impossibilité de bénéficier d'économies d'échelle, comme c'est le cas avec des projets de grande envergure.

Quant à la question de savoir si le recours à l'entreprise privée et au système des appels d'offres constituent le meilleur moyen d'atteindre cet objectif, les opinions divergent. Certains répondants sont favorables à cette stratégie alors que d'autres croient qu'il aurait mieux valu confier le développement de projets éoliens à Hydro-Québec; son pouvoir de négociation accru auprès des fournisseurs d'équipement et des organismes de financement aurait permis de réaliser des projets à meilleur coût.

Les représentants des promoteurs rencontrés expriment également des points de vue très contrastés concernant le système des appels d'offres. Un premier point de vue considère que les appels d'offres pour la fourniture de blocs d'énergie relativement importants sont le meilleur moyen d'assurer un approvisionnement au plus bas coût possible aux consommateurs québécois. Ensuite, à cause de l'impératif de viabilité économique recherchée, le système des appels d'offres favorise la réalisation de projets de grande envergure, et partant l'implantation d'une filière industrielle à cause du volume d'équipement requis. Un deuxième point de vue considère plutôt que le système des appels d'offres est très onéreux en temps et en ressources pour les entreprises, et a pour effet d'écartier des soumissionnaires qui ne peuvent pas assumer le risque d'investir dans le montage de projets dont la réalisation est incertaine. Ils préconisent plutôt le retour à un système mixte constitué d'appels d'offres et d'ententes de gré à gré. Enfin, un troisième point de vue considère que la stratégie gouvernementale aurait dû faire plus de place à la réalisation de projets de petite envergure en implantant un système d'achat d'électricité à tarif fixe.

Les opinions divergent également quant à la stratégie gouvernementale en matière de développement de la filière industrielle. Certains favorisent l'intervention de l'État et approuvent les conditions énoncées dans les critères d'appel d'offres imposant un contenu québécois et régional minimum, alors que d'autres s'y opposent complètement en alléguant que ces mesures vont à l'encontre de l'objectif de stimulation de la compétitivité des entreprises.

Les divergences d'opinion recensées parmi les répondants à notre enquête concernant la stratégie d'implantation de la filière éolienne suggèrent que la controverse à ce sujet n'est pas close et que l'acceptation des choix gouvernementaux à cet égard n'est pas définitivement assurée. Ces divergences se sont reflétées dans l'appréciation des répondants de projets spécifiques où des questions comme l'origine et le contrôle des projets ainsi que la répartition des bénéfices ont occupé une place importante.

### **5.2.1.2 Encadrement institutionnel pour la réalisation de projets**

La question de l'encadrement institutionnel pour la réalisation de projets éoliens a été l'objet de commentaires de plusieurs répondants. Ils portent plus spécifiquement sur les normes d'implantation en matière d'aménagement et d'urbanisme et la détermination du montant des compensations financières versées par les promoteurs aux individus et aux municipalités.

### 5.2.1.2.1 Normes d'implantation en matière d'aménagement et d'urbanisme

Selon Jobert (2006), l'absence relative de cadre institutionnel en France comme en Allemagne, notamment en ce qui concerne les critères de localisation des projets éoliens, a suscité l'incertitude dans la population qui ne savait pas où, quand et combien de parcs éoliens pourraient être implantés dans leur région. Selon l'auteur, cette situation a renforcé l'impression que la filière éolienne se développait de façon anarchique et a constitué un facteur contribuant à l'émergence de mouvements d'opposition.

Afin de remédier à cette situation, ce dernier propose l'adoption de règles d'implantation pour les parcs éoliens dont l'établissement de zones d'implantation dédiées. En France, cette mesure aurait eu pour effet de réduire l'incertitude, et cela tant du côté de la population que de celui des promoteurs. Elle favoriserait des relations plus sereines entre les promoteurs et les populations et l'émergence d'un nouveau modèle de développement dans lequel les acteurs locaux pourraient participer à la planification du projet, notamment en proposant des sites d'implantation potentiels.

Au Québec, l'élaboration de normes d'implantation en matière d'aménagement et d'urbanisme s'est fait de façon concomitante à la réalisation des premiers projets. Il est utile de rappeler qu'au moment du lancement de l'appel d'offres du 1000 MW, en mars 2003, et de la conclusion des premières ententes de gré à gré pour la réalisation de projets spécifiques en 2003<sup>72</sup> et 2004<sup>73</sup>, la majorité des schémas d'aménagement et d'urbanisme (SAD) en vigueur dans les municipalités régionales de comté (MRC) ne comportaient aucune disposition spécifique régissant ce type d'activité.

Compte tenu du développement accéléré de la filière éolienne et de l'absence de dispositions spécifiques dans les SAD, les MRC ont eu recours aux *règlements de contrôle intérimaire* (RCI) comme véhicule pour l'adoption de règles prescriptives minimales encadrant la réalisation des projets. Les RCI comportent notamment des règles pour l'établissement de zones séparatrices entre les éoliennes et diverses parties du territoire, des immeubles à protéger, des infrastructures de transport, des plans d'eau, etc. Toutefois, l'adoption de ces règles ne doit pas être confondue avec une démarche visant l'établissement de zones de développement éolien.

Les RCI n'avaient pas pour effet de restreindre la réalisation de projets éoliens à des zones spécifiques. Cette idée n'a émergé que beaucoup plus tard, dans le guide d'intégration des éoliennes au territoire publié par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR, 2007b) dans lequel il est proposé une démarche pour la détermination des «paysages compatibles» avec le développement éolien. Aussi, lors de l'appel d'offres du 1000 MW et de la conclusion des premières ententes de gré à gré, sous réserve de respecter les RCI, les promoteurs avaient accès sans restriction à tout le territoire des MRC pour la réalisation de leur projet.

Compte tenu qu'aucune démarche n'avait été entreprise à l'échelle des MRC pour déterminer des zones favorables au développement éolien et que la constitution des réserves foncières pour la réalisation des projets est une procédure privée, les populations potentiellement concernées ou affectées par les projets étaient informées qu'une infrastructure de production d'énergie de grande envergure se réaliserait dans

---

<sup>72</sup> Projet d'aménagement d'un parc éolien à Murdochville

<sup>73</sup> Projet d'aménagement du parc éolien dans la MRC de Rivière-du-Loup.

leur voisinage qu'au moment de son annonce. Les commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête suggèrent que, dans certains cas à l'étude, cette façon de faire a suscité beaucoup de mécontentement, plusieurs ayant l'impression que les projets étaient planifiés dans le secret et qu'on les plaçait devant un fait accompli.

#### **5.2.1.2 Détermination des montants versés par le promoteur : est-ce que l'État doit s'en mêler?**

La détermination des compensations financières versées par les promoteurs aux individus et aux municipalités à titre de redevance ou de contribution volontaire a constitué un enjeu important des projets de parcs éoliens. La question de savoir si les montants versés par les promoteurs sont suffisants constitue à cet égard un sujet de controverse parmi les répondants. La réponse à cette question dépend des critères utilisés pour l'évaluer : la valeur des terres, l'importance des impacts, les profits réalisés par les entreprises. Elle dépend également du contexte «évolutif» dans lequel les projets se situent. Les montants offerts par les soumissionnaires aux individus et aux municipalités dans le contexte de l'appel d'offres du 2000 MW étaient plus élevés que ceux offerts par les adjudicataires de l'appel d'offres du 1000 MW, ce qui a eu pour effet de soulever beaucoup de questions chez certains répondants.

Un deuxième objet de controverse concerne les modalités de détermination de ces compensations. Plusieurs répondants à notre enquête auraient souhaité que l'État fixe au préalable le montant des compensations financières ou établisse les paramètres pour en faire le calcul. Certains invoquent le rapport de force inégal entre les parties à la négociation, entre d'une part le promoteur, et d'autre part les propriétaires fonciers et les municipalités, pour justifier l'intervention de l'État. Le point de vue minoritaire qui s'appuie sur le principe de la liberté contractuelle entre les parties (négociation des montants versés aux individus) et l'autonomie des instances locales (négociation des montants versés aux municipalités) considère plutôt que l'État n'avait pas à s'en mêler.

Aussi, au-delà de la question de savoir si le montant des compensations financières versées dans le cadre d'un projet spécifique est suffisante ou pas, les données d'enquêtes suggèrent que c'est la décision gouvernementale de ne pas intervenir dans la détermination du montant qui est remise en cause.

## **5.2.2 Caractéristiques des projets**

Plusieurs auteurs consultés considèrent que certaines caractéristiques des projets ont une incidence sur les impacts et les retombées, réels ou perçus des projets, et partant sur l'acceptabilité sociale. L'origine et le contrôle des projets peuvent également avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale.

### **5.2.2.1 Caractéristiques reliées aux impacts : plusieurs questions demeurent en suspens**

Comme nous l'avons évoqué précédemment (sous-section 2.1.1.1), l'opposition à un projet éolien peut avoir plusieurs causes. Wolsink (2000) en a identifié quatre (TABLEAU 2-2, p. 30). L'opposition de type D se caractérise par une perception initiale

positive de la filière et une perception négative du projet découlant du choix du site d'implantation et des impacts appréhendés des éoliennes sur le paysage.

Le choix d'un site<sup>74</sup> peut être l'objet de contestation, particulièrement lorsque le paysage potentiellement affecté par la réalisation du projet bénéficie d'un niveau élevé de valorisation de la part des populations locales. L'envergure des projets, c'est-à-dire le nombre de machines, leur puissance et leur concentration sur le territoire, constitue un autre facteur contribuant à la perception négative des projets. Les projets de grande envergure sont susceptibles d'engendrer des modifications importantes des composantes des milieux physique et humain, et partant d'augmenter les appréhensions des populations affectées (Devine-Wright, 2005).

L'envergure des projets, le choix du site et la configuration spatiale des équipements font partie des considérations évoquées par les répondants en lien avec l'intensité des impacts des projets, notamment sur le paysage. Il est intéressant de noter à cet égard que les considérations soulevées par les répondants sur le paysage dépassent le cadre de projets spécifiques. Elles concernent les impacts cumulatifs de la réalisation de plusieurs projets sur le territoire régional et sous-régional (MRC), ainsi que la durée du changement découlant de la présence des installations éoliennes pour une période minimum variant entre 20 et 25 ans. Également l'enquête révèle des approches différentes parmi les répondants en ce qui concerne l'implantation des projets éoliens.

#### **5.2.2.1 Incertitudes relatives aux impacts cumulatifs et à la durée des implantations**

La question des impacts cumulatifs a émergé lors des interventions des participants aux audiences publiques du BAPE. Plusieurs étaient préoccupés des impacts de la multiplication des projets sur le paysage. Toutefois, cette problématique ne pouvait être traitée au niveau de l'ÉIE de projets spécifiques.

À cet égard, un répondant à notre enquête pose la question sans ambages : est-il préférable de concentrer l'impact du développement de la filière dans des zones spécifiques ou de le répartir dans plusieurs zones? Ce dernier considère que la stratégie québécoise à cet égard favorise une concentration de l'impact dans la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine.

Cette stratégie, rappelons-le, s'appuie sur une volonté partagée par les acteurs régionaux et les autorités gouvernementales de développer la filière éolienne comme créneau d'excellence en région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Elle s'appuie également sur l'impératif de production d'énergie éolienne au plus bas coût possible, ce qui se traduit par une exploitation des secteurs les plus venteux, les plus accessibles et où le raccordement au réseau est le plus facile, c'est-à-dire près de la côte, en secteur habité<sup>75</sup>.

D'aucuns se demandent s'il n'aurait pas mieux valu de favoriser la réalisation de projets en milieu non habité, voire dans le «Grand Nord», et cela même si cela se traduirait par un coût de production plus élevé, notamment en raison de l'éloignement et de la

---

<sup>74</sup> Le choix d'un site peut minimiser l'impact visuel et, à cet égard, constitue un facteur essentiel de succès des projets (Jobert, 2006).

<sup>75</sup> Le projet de Murdochville constitue une exception étant situé au centre de la péninsule gaspésienne en région montagneuse.

distance séparant les installations des centres de consommation. La stratégie d'achat d'électricité à tarif fixe modulée en fonction de la qualité des vents, adoptée en France, et dont nous avons fait mention au chapitre 2, visait justement à éviter le phénomène de concentration des projets dans les secteurs les plus venteux et à favoriser une meilleure répartition du développement de la filière sur le territoire.

Nous n'avons pas trouvé de traces de réflexion sur les impacts cumulatifs des projets en lien avec la stratégie de développement de la filière éolienne dans les documents gouvernementaux ou des instances régionales. Cet enjeu a émergé au gré de la réalisation des projets et des interventions des participants aux audiences publiques du BAPE préoccupés par l'impact de la multiplication des projets sur le paysage.

Par ailleurs, comme mentionné, un répondant souligne que la réalisation des projets éoliens va avoir pour effet de transformer totalement l'environnement des collectivités locales touchées pour une longue période. Plusieurs bénéficient d'un environnement qui se caractérise par des paysages exceptionnels auxquels les personnes qui l'habitent se sont attachées. Et qu'est-ce qui va se passer par la suite? Est-ce qu'on va remplacer les équipements existants par des machines plus puissantes, voire susceptibles d'avoir un impact visuel encore plus important se demande un répondant?

L'enquête révèle également des approches différentes parmi les répondants pour traiter de l'impact des projets éoliens sur le paysage.

#### **5.2.2.1.2 Impacts sur le paysage : une problématique d'architecture de projet ou d'aménagement du territoire?**

La première approche regroupe les répondants pour qui l'implantation de ces projets est une question d'intégration à l'environnement physique et humain. Dans cette perspective, le résultat recherché est l'élaboration de normes d'aménagement qui permettent l'intégration la plus harmonieuse possible des projets au territoire d'accueil.

La deuxième approche regroupe ceux parmi les répondants qui considèrent le territoire comme une composante de la qualité de vie des personnes qui l'habitent. Dans cette perspective, la compatibilité des projets éoliens avec les usages existants du territoire n'est pas donnée *a priori* mais est l'objet d'un questionnement dont le fondement est le maintien de la qualité de vie des personnes qui habitent ce territoire. Le résultat recherché est l'élaboration de normes dont l'application peut se traduire par l'interdiction totale ou partielle de certaines activités susceptibles d'y porter atteinte.

Sur le plan des actions, dans le cadre de la première approche, on envisage la protection des paysages sous l'angle de l'architecture du projet et de la recherche de configurations qui en favorisent l'intégration la plus harmonieuse possible. La deuxième approche favorise l'élaboration de paramètres édictés *a priori* qui s'appliquent à la détermination du choix du site, au même titre que les critères techniques. Ces paramètres visent à déterminer les secteurs plus ou moins compatibles avec l'implantation de projets, leur application pouvant aller jusqu'à une interdiction complète dans certains secteurs.

Du reste, il ressort des commentaires des répondants que le mode opératoire qui a prévalu pour la détermination des sites favorables à l'implantation de projets qu'on peut identifier à la première approche, est inadéquat. Plusieurs considèrent que le choix du site d'implantation est une décision majeure ayant une incidence sur l'aménagement du territoire et la qualité de vie des résidents et, à cet égard, ne devrait pas découler d'un

processus privé n'impliquant que le promoteur et les propriétaires fonciers. Pour ces répondants, l'implantation des projets éoliens requiert un dispositif qui élargisse le processus décisionnel à toutes les personnes potentiellement concernées ou affectées par le projet, l'élaboration de critères d'aménagement du territoire, établis *a priori*, d'application universelle, et dont l'objet est la détermination de zones de développement éolien.

Un répondant considère enfin que l'adoption par les MRC d'un règlement de contrôle intérimaire établissant des normes d'implantation peut être utile pour atténuer certains impacts des projets mais ne saurait servir de substitut à l'élaboration d'un plan d'aménagement qui requiert un questionnement préalable sur le type de développement éolien qu'on veut sur le territoire et sur les zones les plus appropriées pour le faire. Cette approche est cohérente avec les *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un développement durable de l'énergie éolienne* (MAMR, 2007) et le *Guide d'intégration des éoliennes au paysage* (MAMR, 2007) mais qui n'existaient pas au moment de la réalisation des projets de l'appel d'offres du 1000 MW et des projets issus d'entente de gré à gré avec Hydro-Québec desquels les répondants tirent leur réflexion.

### **5.2.2.2 Caractéristiques reliées aux retombées du projet : une problématique de répartition sociale et territoriale des bénéfices**

Comme il a été relevé précédemment, la participation des acteurs locaux aux bénéfices des projets est un facteur important de la construction de la perception, et partant de l'acceptabilité sociale (Gross, 2007; Jobert, 2006). Les bénéfices des projets se situent sur les plans collectif et individuel. Sur le plan collectif, ils consistent dans les retombées économiques découlant de l'achat de biens et de services et de la création d'emploi à l'échelle locale. Ils consistent également dans les montants versés aux municipalités locales et municipalités régionales de comté. Sur le plan individuel, des redevances sont versées aux propriétaires pour l'usage de leur propriété mais également aux personnes affectées par la présence des éoliennes dans leur voisinage.

Jobert (2006) considère comme facteur de succès la répartition équitable des avantages entre les propriétaires qui reçoivent les redevances et les personnes affectées à qui aucune compensation n'est versée. Les mesures prises pour maximiser les retombées à l'échelle locale sont des attributs des projets qui favorisent leur acceptation.

Enfin, Devine-Wright (2005) souligne que les études réalisées à ce jour sur l'implication politique ou économique des communautés locales (participation du public dans la décision d'implantation – contrôle du développement et de la planification du territoire, participation au processus décisionnel – participation financière au projet<sup>76</sup> – participation à la distribution des retombées des projets) ont un impact positif sur leur perception des projets éoliens. Toutefois, ce dernier note qu'on ne peut pas prendre pour acquis l'intérêt des communautés à investir dans des projets éoliens. Le contexte culturel peut expliquer le niveau d'intérêt inégal des communautés à investir.

---

<sup>76</sup> Voir également Jobert *et al.* (2006)

La détermination des compensations financières versées par les promoteurs aux individus et aux municipalités à titre de redevance ou de contribution volontaire a constitué un enjeu important des projets de parcs éoliens dans les cas à l'étude. La question de savoir si les montants versés par les promoteurs sont suffisants constitue à cet égard le premier objet de controverse parmi les répondants à notre enquête. En outre, les commentaires des répondants sur la question nous font prendre conscience que l'acceptation sociale d'une situation n'est pas acquise une fois pour toute. Le montant des redevances versées aux collectivités locales jugé acceptable à l'époque de la réalisation des premiers projets peut être perçu aujourd'hui comme insuffisant par rapport à celui qui est proposé dans le cadre des projets soumis au deuxième appel d'offres ou ceux réalisés ailleurs au Canada. Tous les répondants qui ont fait allusion à cette situation ne remettent pas en cause leur adhésion au projet. Mais le seul fait d'en parler suggère qu'il s'agit d'un sujet sensible.

À l'examen des commentaires, on se rend compte que les préoccupations exprimées par certains répondants dépassent le thème du montant des redevances pour rejoindre celui plus large du partage des bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles entre les exploitants privés et les collectivités locales. La comparaison que font certains répondants entre les bénéfices des exploitants et les redevances versées aux collectivités témoigne de l'importance qu'ils accordent à cette question.

La répartition des retombées économiques des projets éoliens au sein des collectivités<sup>77</sup> et la répartition des retombées économiques entre les collectivités locales au sein du territoire régional sont également des sujets de préoccupation très présents dans les commentaires des répondants, suggérant du coup que la question de l'acceptabilité sociale en lien avec les retombées économiques des projets soulève des enjeux relatifs à l'équité sociale et à l'équité territoriale.

Enfin, les opinions divergent quant à la manière de maximiser les retombées économiques à l'échelle locale. Certains préconisent l'augmentation des sommes versées à titre de redevances ou de contributions volontaires aux propriétaires fonciers ainsi qu'aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté. D'autres préconisent une implication financière directe des collectivités locales suivant différentes formules : partenariat promoteur privé – municipalités, création de sociétés de développement auxquelles participent des municipalités, des entreprises locales et des citoyens, création de coopératives.

### **5.2.2.3 Caractéristiques reliées à l'origine et au contrôle du projet : une problématique de maîtrise sociale du développement**

Dans la littérature scientifique recensée, plusieurs auteurs considèrent que l'origine et le contrôle des projets constituent un facteur d'acceptabilité sociale. Le contrôle local des projets sur le plan financier<sup>78</sup> constitue un autre facteur de l'acceptabilité sociale (Maruyama, 2007; Jobert, 2006; Devine Wright, 2005). Selon les études réalisées à ce jour,

---

<sup>77</sup> Comparaison entre les compensations versées aux propriétaires fonciers signataires de droit d'option v. l'absence de compensations aux résidents des secteurs limitrophes

<sup>78</sup> Ce contrôle peut s'exercer sous la forme d'un système d'actionnariat ou d'un système coopératif.

l'implication économique des communautés locales dans les projets éoliens est un des facteurs ayant un impact positif sur la perception (Devine Wright, 2005).

Selon Maruyama (2007) qui a étudié le cas des « community wind power » au Japon, l'acceptabilité sociale d'une technologie comme l'éolien repose en partie sur la capacité du système en place à produire un large éventail d'avantages<sup>79</sup>. Les motifs évoqués par les personnes interrogées dans l'enquête pour justifier leur implication dans les projets éoliens communautaires englobent une combinaison de facteurs : environnementaux, économiques et sociaux. La dimension financière n'est pas la seule prise en compte. Selon l'auteur, cette combinaison de dimensions, présentes dans les motifs évoqués par les participants aux projets éoliens, produit l'effet « d'un mouvement social ».

Par ailleurs, Sauter (2007), qui a étudié la microproduction considère que l'émergence de nouvelles technologies de production d'énergie renouvelable à l'échelle domestique (petites éoliennes, panneaux solaires adaptés aux maisons individuelles, etc.) nécessite une nouvelle approche de l'acceptabilité sociale. Dans le contexte de la réalisation des projets d'infrastructures énergétiques classiques, l'acceptabilité sociale s'exprime à travers ce que les auteurs appellent le « consentement passif du public », alors que dans le cas de la microproduction, il faut plutôt parler de « consentement actif ». L'acceptabilité peut alors s'exprimer de différentes manières : les attitudes, le comportement et les investissements. L'auteur avance que les modèles d'implantation de ces technologies, qui impliquent une participation plus ou moins grande des entreprises et des consommateurs, va avoir une incidence sur le niveau d'acceptabilité sociale de la microproduction.

Les préoccupations concernant l'origine et le contrôle des projets sont omniprésentes dans les commentaires des répondants à notre enquête. Plusieurs se réfèrent à l'origine et au contrôle des projets en faisant allusion aux entreprises et aux intérêts qu'elles représentent. D'autres y font allusion pour dénoncer l'exploitation des ressources par des entreprises étrangères (situées à l'extérieur de la région). Certains en parlent pour justifier des actions positives de prise en main par les collectivités locales de leur développement en vue d'une appropriation progressive des ressources naturelles régionales. Cette appropriation peut prendre la forme de partenariats financiers avec les promoteurs en vue d'une participation accrue des collectivités locales aux bénéfices du projet, ou prendre la forme de la création d'organismes issus des collectivités locales qui initient des projets et en assument le contrôle. Toutefois, les avis sont partagés parmi les répondants quant à la viabilité de cette stratégie, certains préconisant plutôt de maximiser les retombées des projets à l'échelle locale par l'augmentation des redevances versées aux collectivités et l'adoption de mesures favorisant l'achat de biens et de services et l'embauche de main-d'œuvre à l'échelle locale.

Dans les faits, comme il a été évoqué précédemment, la stratégie d'implantation de la filière axée sur le recours exclusif au système des appels d'offres et par l'impératif du plus bas coût d'achat de l'électricité pour Hydro-Québec a favorisé la réalisation de projets de grande envergure et l'émergence de promoteurs disposant de moyens financiers importants. Des projets de petite envergure, portée par des soumissionnaires du type coopérative de solidarité ou autres ont été proposés dans le cadre de l'appel

---

<sup>79</sup> Le coût de l'implantation des parcs éoliens est assumé par des investissements de citoyens à l'échelle locale et par un fonds collectif, le *Japan Fund*, auquel participent les citoyens à l'échelle du pays.

d'offres du 2000 MW, mais ils sont minoritaires. Du reste, aucun de ces projets n'a été retenu.<sup>80</sup>

Un troisième appel d'offres réservé respectivement aux régions (MRC) et aux nations autochtones vise à favoriser la participation directe des petites communautés. Les projets individuels seront limités à 25 MW. Le gouvernement du Québec déterminera les préoccupations économiques, sociales et environnementales devant être prises en compte par Hydro-Québec (HQ) qui soumettra à la Régie de l'énergie, pour approbation, une grille d'évaluation des projets. À cet effet, le gouvernement a mis sur pied deux tables de discussion s'adressant aux régions et aux nations autochtones afin de connaître leurs préoccupations<sup>81</sup>.

Toutefois, compte tenu de la problématique invoquée précédemment en lien avec le système des appels d'offres (investissement important dans le montage de projets dont la réalisation est incertaine) et de la disponibilité restreinte des terres dans les secteurs les plus intéressants pour la réalisation de projets éoliens, des promoteurs y détenant déjà des droits d'option, d'aucuns s'interrogent sur l'impact réel de cette mesure sur l'appropriation par les collectivités locales du développement de la filière éolienne.

### **5.2.3 Incidence du processus décisionnel sur l'acceptabilité sociale**

Dans la littérature scientifique sur l'acceptabilité sociale, les auteurs consultés reconnaissent l'importance de la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et y voient un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets (Gross, 2007; Mc Laren Loring, 2006; Jobert, 2006; Devine Wright, 2005; Krohn, 1999). Selon Gross (2007), un processus perçu comme inéquitable peut avoir pour effet de transformer une attitude initiale positive en une attitude neutre ou négative, et remettre en cause la légitimité de la décision. Un processus décisionnel est inéquitable lorsqu'il est mené dans le secret et lorsque les moyens utilisés pour garantir la participation des personnes concernées ou affectées par un projet sont insuffisants (diffusion de l'information, possibilité de participer au débat et de donner leur opinion sur le projet, de participer à la décision).

Webler et Tuler (2000) énoncent deux critères pour assurer la légitimité du processus décisionnel dans le contexte d'une démocratie délibérative : l'équité et la compétence. L'équité se mesure par ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif, et partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir : d'être présents, de s'exprimer, de participer aux discussions et de participer au processus de décision. La notion de compétence est associée, d'une part, à la capacité du processus en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants

---

<sup>80</sup> Il s'agit notamment des projets suivants: 1) Coopérative de solidarité d'énergie renouvelable de la Mitis, à Mitis (24 MW), 2) Coopératives regroupées en énergie renouvelable du Québec (CRERQ) à Cap-Chat (7,2 MW), 3) Société intégrée de développement éolien de la Matapédia, à Sainte-Érène (9 MW), 4) Val-Éo Société en commandite, St-Gédéon de Grandmont, Héberville, Héberville-Station (49,5 MW).

<sup>81</sup> Site web du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF, consulté le 17 octobre 2008. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-potentiel-projets.jsp>

au moment de l'intervention et, d'autre part, à une compréhension partagée entre les parties prenantes à la décision. Les pré-requis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords.

### **5.2.3.1 Légitimité du processus décisionnel : planification du développement éolien**

Plusieurs répondants à notre enquête reprochent aux autorités gouvernementales d'avoir agi trop rapidement dans le développement de la filière éolienne. Certains considèrent que ces dernières n'ont pas été suffisamment attentives aux expériences étrangères aux fins d'analyser les différents modèles de développement de la filière et que les Québécois n'ont pas été consultés.

Face à ces critiques, il importe de rappeler certains faits importants. D'abord le développement de la filière éolienne a été inscrit aux orientations stratégiques du gouvernement québécois dès novembre 1996 lors de la publication de sa politique énergétique «*L'énergie au service du Québec, une perspective d'un développement durable*» (MRN, 1996). En décembre 1997, le ministre d'État des Ressources naturelles avait soumis à la Régie de l'énergie une demande d'avis sur le développement de l'énergie éolienne au Québec. Il désirait notamment obtenir l'éclairage de cette dernière sur la détermination d'une quote-part qui pourrait être allouée au développement et à la promotion de l'énergie éolienne dans un prochain plan de ressources d'Hydro-Québec et sur ses modalités de mise en œuvre en ce qui concerne la taille et le prix d'achat socialement acceptable pour le Québec. La Régie a rendu son avis public en septembre 1998 (Régie 1998).

Également, le gouvernement a élaboré une stratégie énergétique pour la période 2006-2015 fixant des objectifs de réalisations éoliennes à moyen terme. À la suite du lancement des deux premiers appels d'offres, de 1000 MW en 2003 et de 2000 MW en 2005, ce dernier a exprimé l'intention de lancer un appel d'offres supplémentaire de 500 MW réservé aux régions et aux nations autochtones. La stratégie comporte également l'élaboration d'un programme d'attribution des terres du domaine de l'État et d'un Plan régional du territoire public spécifique aux projets réalisés dans la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine et la MRC de Matane.

Enfin, dans l'esprit d'assurer l'encadrement du processus, le gouvernement a inclus dans ses priorités d'action l'imposition des conditions portant sur le démantèlement des installations éoliennes suivant l'arrêt de l'exploitation du parc éolien (maximum deux ans) et l'obtention de garanties financières de la part de l'exploitant sous la forme de dépôt en fiducie pour financer l'opération.

Par ailleurs, il faut rappeler que le gouvernement a soumis ses politiques à la consultation. En outre, des consultations ont été tenues sur la stratégie énergétique 2006-2015, (consultation d'experts, consultation en ligne, commission parlementaire). Également, conformément à sa loi constitutive, la Régie a tenu une consultation dans le cadre de la préparation de l'avis sur le développement de l'énergie éolienne au Québec. Vingt intervenants y ont participé. Aussi comment expliquer les reproches adressés aux autorités gouvernementales par les répondants ?

Parmi les observateurs et les analystes, d'aucuns évoqueraient d'abord, que le processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes gouvernementaux manquent de transparence. De fait, les documents de consultation présentent habituellement le contenu des orientations gouvernementales mais ne comportent pas de présentation claire de l'analyse faite au préalable : quels ont été les enjeux analysés, les scénarios d'action envisagés, la grille utilisée pour les évaluer, les solutions retenues et les motifs de la décision (justification des solutions retenues). Nous n'avons trouvé aucune trace de telles analyses dans les documents consultés.

Ensuite, le résultat des consultations est rarement présenté de façon systématique. Les dispositifs en place ne comportent pas de processus de rétroaction permettant de voir concrètement comment les points de vue exprimés par les participants ont été pris en compte, tant sur le plan de l'élaboration de solutions que de celui de leur analyse. Dans le document présentant la Stratégie énergétique 2006-2015 on se contente de présenter sommairement, sous la forme d'une synthèse, les thèmes soulevés par les participants. Dans son Avis sur le développement de la filière éolienne, la Régie de l'énergie se réfère au contenu des mémoires dans son argumentaire mais ne fait pas de présentation systématique des points de vue exprimés ou des documents déposés par les intervenants. L'impression qui pourrait se dégager de ces consultations est alors que ça ne donne rien.

Cette perception est renforcée par l'absence de justification de la décision. Aussi, par exemple, en ce qui concerne la stratégie d'approvisionnement en énergie éolienne et le rôle des principaux acteurs (Hydro-Québec – gouvernement – secteur privé), la Régie exprime l'avis que le risque et le coût du développement industriel d'une nouvelle ressource énergétique ne reviennent pas automatiquement à la société d'État. Elle reconnaît que la décision d'agir comme maître d'œuvre ou non dans un ou des projets éoliens demeure la prérogative d'Hydro-Québec et de son actionnaire, le gouvernement du Québec. Dès lors la Régie n'a aucune objection à un rôle strictement d'acheteur d'énergie éolienne tel que proposé par Hydro-Québec (Régie, 1998, p. 41). Toutefois la Régie n'apporte aucune justification à cette prise de position. Aucune analyse des approches de développement de la filière éolienne dans d'autres juridictions, de leurs avantages et de leurs inconvénients, n'a été produite en appui au point de vue adopté, et cela malgré qu'un intervenant (RNCREQ, 1998) ait produit une étude présentant l'expérience du développement de la filière éolienne dans quatre pays européens.

Par ailleurs, un autre facteur pouvant expliquer la perception des répondants en ce qui concerne le développement de la filière éolienne réside dans l'absence relative d'encadrement institutionnel lors de la réalisation des premiers projets. Comme nous l'avons mentionné précédemment, plusieurs des politiques gouvernementales et guides d'implantation n'ont été élaborés que tardivement, soit après que les appels d'offres du 1000 MW et du 2000 MW aient été lancés et que des projets aient été réalisés. Également, la plupart des schémas d'aménagement ne comportaient aucune disposition encadrant le développement éolien forçant les municipalités régionales de comté à élaborer une réglementation en accéléré, alors que des projets étaient déjà proposés, voire même autorisés.

En somme, le manque de transparence et l'absence de justification des décisions sont invoqués par certains répondants comme autant de lacunes du processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes relatifs au développement de la filière susceptibles d'en affecter la légitimité.

### 5.2.3.2 Légitimité du processus : l'évaluation des impacts sur l'environnement de projets spécifiques

Nous avançons que les processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE) peuvent contribuer à accroître la légitimité des processus décisionnels en environnement par la production d'informations précises et structurées sur les impacts et les risques découlant d'une action qu'il s'agisse d'un projet, d'un plan, d'une politique ou d'un programme et par la possibilité donnée aux personnes concernées ou affectées de participer à la décision. Toutefois, nous avons identifié certaines lacunes susceptibles de nuire à l'atteinte de cet objectif. Elles concernent la place de l'ÉIE dans le processus décisionnel en environnement, la place de l'ÉIE dans la planification des projets, la participation des parties prenantes à l'ÉIE, ainsi que la qualité et la pertinence de l'information produite.

Les opinions exprimées par les répondants concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) en général et sur l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sont partagées. Des répondants considèrent que certaines analyses réalisées dans le cadre de l'étude d'impact sont superflues et que l'audience du BAPE n'a d'utilité que de servir de porte voix aux opposants. D'autres considèrent plutôt que le BAPE a su identifier les enjeux des projets et faire des recommandations pertinentes pour en atténuer les impacts.

Par ailleurs, certains répondants avaient l'impression de ne pas pouvoir exercer une influence significative sur la détermination des composantes du projet parmi les plus importantes, le choix du site d'implantation et la configuration du parc étant déjà décidé au moment de l'audience du BAPE. Comme nous l'avons mentionné précédemment, dans la procédure actuelle, l'audience publique du BAPE intervient en fin de processus et les mesures adoptées pour favoriser la participation des parties prenantes en amont du processus d'ÉIE, c'est-à-dire à l'étape du cadrage, ont un effet limité sur la détermination de la portée de l'étude d'impact.

D'autres notent que le BAPE n'a qu'un pouvoir de recommandation et que les projets se réalisent malgré l'opinion défavorable de ce dernier. Dans un cas à l'étude, un répondant déplore que les autorités gouvernementales ont complètement ignoré certaines recommandations du BAPE. Il est important de rappeler que le Conseil des ministres à qui revient la décision d'autoriser le projet et d'en déterminer les conditions de réalisation n'a aucune obligation de suivre les recommandations du BAPE et de justifier sa décision à cet égard.

La qualité et la pertinence de l'information produite ont également été l'objet de nombreux commentaires. Comme certains répondants l'ont noté, les connaissances sur les impacts des projets éoliens sont encore limitées compte tenu qu'il s'agit d'un domaine nouveau d'activité. Il en est de même des données sur les impacts de projets spécifiques. Dans la plupart des cas, il faudrait réaliser des études approfondies sur les sites d'implantation. Enfin, le manque de données sur la configuration finale des parcs éoliens pose problème aux propriétaires fonciers et aux résidents qui veulent évaluer l'impact réel de l'érection d'éoliennes *in situ*.

### 5.2.3.3 **Légitimité du processus : pas seulement une question de justice procédurale**

Comme nous l'avions postulé, la légitimité du processus ne repose pas uniquement sur des considérations liées à la participation des acteurs sociaux à la décision (justice procédurale), et partant à l'application des critères énoncés par Webler et Tuler (2000), c'est-à-dire l'équité et la compétence du processus décisionnel; elle repose également sur des considérations liées à l'équité de la décision. Mais comment déterminer ce qui est juste?

Les débats actuels sur la notion de justice, et donc sur celle de l'équité, continuent de tourner autour de cette question délicate entre toutes : selon quels principes et quelles modalités peut-on déterminer ce qui est juste? Parmi les théories de la justice, nous en avons évoqué deux (sous-section 2.2.1.2) : l'utilitarisme et le kantisme.

Sauf exception, les répondants lient la question de l'acceptabilité sociale à la notion d'équité en analysant les avantages et les inconvénients de l'action envisagée et en appliquant un test de proportionnalité (balance des inconvénients). Suivant cette logique utilitariste, les répondants se demandent dans quelle mesure les avantages (retombées économiques) compensent pour les inconvénients (impacts sur l'environnement). Ils se demandent également si les avantages pour la collectivité (la majorité) sont suffisamment importants par rapport aux inconvénients et aux risques assumés par les résidents riverains du site d'implantation (la minorité). Nous serions donc en présence d'une approche utilitariste de la justice.

Comme il a été évoqué précédemment, l'application de la logique utilitariste peut avoir pour conséquence que, plus les avantages réels ou perçus sont importants, plus le seuil de tolérance des inconvénients sera élevé. Aussi un projet pourrait être considéré comme acceptable socialement même s'il entraîne des impacts importants sur l'environnement et fait subir aux résidents riverains des inconvénients et des risques majeurs. Ce danger guette plus particulièrement les collectivités en situation de dévitalisation qui sont prêtes à faire des sacrifices pour bénéficier des retombées de projets plus ou moins viables, augmentant ainsi les inégalités sociales et territoriales existantes.

Nous avons cité le cas de l'implantation d'un complexe industriel où la dimension économique avait pris le pas sur les autres dimensions du projet dans l'évaluation des avantages et des inconvénients; les acteurs politiques et la majorité de la population percevant le projet comme essentiel à la survie de la collectivité, ces derniers étaient prêts à faire certains compromis pour permettre la réalisation du projet.

La présente recherche ne nous a pas permis de déterminer dans quelle mesure les difficultés économiques vécues par les collectivités ont constitué un facteur favorisant l'acceptation des projets dans les cas à l'étude. Toutefois, il est intéressant de noter que certains répondants ont fait des allusions claires à cette problématique.

Également, l'approche utilitariste qui oppose les avantages pour la collectivité (la majorité) aux inconvénients et aux risques assumés par les résidents riverains du site d'implantation (la minorité) comporte des problèmes d'application importants. En effet, comme le souligne un répondant, à quel ensemble se réfère-t-on? Celui constitué des usagers du territoire touché directement par la réalisation du projet? Celui constitué des populations des municipalités limitrophes au territoire touché? Celui constitué de la

population régionale? Dans l'éventualité où on pourrait répondre à cette question, quel traitement donner aux minorités dans la décision? Il s'agit là de questions à propos desquelles il n'y a pas de réponses faciles.

Par ailleurs, certains répondants ont fait des réflexions qui pourraient être identifiées à une logique kantienne de la justice dans la mesure où elles comportent l'idée de «normes d'application universelle». La caractéristique première d'une norme d'application universelle est que son élaboration et son application ne procèdent pas d'une évaluation au cas par cas de ce qui est juste, suivant un calcul d'utilité, mais de la détermination de ce qui doit être fait pour assurer la distribution équitable du bien visé, comme l'environnement par exemple.

Un répondant a exprimé des inquiétudes quant au fait que l'élaboration des normes environnementales pour la réalisation de projets éoliens découle du jeu des intérêts et de la négociation entre les acteurs sociaux. Il préconise plutôt une démarche raisonnée d'élaboration des normes environnementales à partir d'un processus scientifique de validation par les faits qui échappe aux contingences de chaque cas parmi lesquelles il y a l'intérêt ponctuel suscité par la question de la protection de l'environnement.

Aussi, suivant une logique kantienne, une décision équitable ne serait pas tant celle qui émane des préoccupations des personnes concernées ou affectées par un projet, à un moment donné, concernant la question environnementale, mais bien celle qui découle d'une analyse systématique des conséquences des projets sur l'environnement physique et humain, et cela pour le bénéfice de tous, incluant celui des absents c'est-à-dire ceux qui ne participent pas au processus décisionnel comme les générations futures potentiellement touchées par des décisions prises aujourd'hui<sup>82</sup>. La suggestion faite par un autre répondant concernant l'élaboration de normes de protection des paysages à l'échelle du territoire régional qui s'appliqueraient à tous les projets éoliens peut être identifiée à une logique kantienne.

#### **5.2.4 Milieu social : les projets ne s'insèrent pas dans un vacuum**

Comme il a été évoqué précédemment, nombre d'auteurs estiment que l'absence de participation des acteurs sociaux au processus décisionnel constitue un facteur explicatif des conflits sociaux observés autour de l'implantation de projets éoliens spécifiques (Wolsink, 2000, 2005; Gross, 2007; McLaren, Loring, 2006; Jobert, 2006; Nadai, 2006; Albert, 2007; Devine-Wright, 2005; Krohn, 1999). Certains suggèrent la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une prise de décision démocratique axée sur la collaboration entre les acteurs sociaux. Wolsink (2000) favorise la construction d'un « capital institutionnel » se caractérisant par une approche axée sur la collaboration dont les trois dimensions sont : la connaissance, la capacité relationnelle et la capacité de mobilisation. Certaines des considérations soulevées par les répondants au regard de cette proposition sont intéressantes.

---

<sup>82</sup> Comme nous le rappelle un répondant, la transformation de l'environnement des collectivités locales induite par la réalisation des projets éoliens s'inscrit dans un temps long d'une durée variant entre 20 et 25 ans, voire plus dans l'éventualité où les contrats de droit superficiaire sont reconduits.

Parmi les considérations relevées au chapitre 4, un répondant souligne que chaque collectivité locale est différente. Les enjeux locaux et les façons de communiquer ne sont pas les mêmes, et partant, rendent difficile l'application d'un modèle de communication unique. Le répondant suggère un modèle d'attitude axé sur la transparence et l'ouverture plutôt qu'un modèle d'intervention.

Également, des répondants attirent l'attention sur l'état des relations entre les membres de la collectivité d'accueil. Le climat de conflit ou de collaboration qui règne au sein de la collectivité peut avoir une incidence sur l'efficacité des dispositifs et des mesures prises pour favoriser l'exercice de la démocratie. Certains répondants ont évoqué les divisions laissées au sein des collectivités locales par des controverses passées, concernant par exemple l'implantation de mégaporcheries, pour expliquer les difficultés rencontrées dans la réalisation des projets éoliens.

Enfin, un répondant considère que la capacité de mobilisation des collectivités locales diffère d'une collectivité locale à l'autre. Ces différences s'expliquent notamment par la culture locale de coopération et les habitudes de travailler ensemble. Ces observations tendent à démontrer que les dispositifs participatifs et toutes autres mesures prises pour favoriser l'exercice de la démocratie n'interviennent pas dans un vacuum social.

## 5.2.5 Développement territorial

### 5.2.5.1 Filière éolienne comme créneau d'excellence : une stratégie de développement de la filière en région ou une stratégie de développement territorial utilisant la filière éolienne?

Le développement de la filière éolienne en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine découle pour une part importante d'une volonté politique de l'État de développer cette filière comme créneau d'excellence en région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. À cet égard le programme ACCORD a joué un rôle marquant en favorisant la mise en place des conditions financières<sup>83</sup> et institutionnelles nécessaires à la création d'un système d'innovation et d'un complexe industriel dans le domaine de l'éolien en région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Comme le souligne un répondant, l'intérêt du programme ACCORD réside dans la stratégie qui combine tous les volets du développement de la filière : 1) la recherche et le développement, 2) la formation, 3) l'implantation d'unités de production de composantes.

Toutefois, le développement de la filière éolienne comme créneau d'excellence ne saurait être assimilé pour autant à une stratégie de développement territorial à proprement parler. En effet, il faut éviter de confondre la notion de «développement de la filière éolienne en Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine» et celle de «développement du territoire de la Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine en lien avec le développement de la filière éolienne». En effet, la première met l'accent sur la création des conditions

---

<sup>83</sup> Le répondant R23 souligne l'apport de la SGF dans le projet ACCORD, tant sur le plan financier que sur le plan de l'expertise et sa contribution à la création d'une synergie entre tous les facteurs contributifs du développement de la filière : financement, recherche et développement, concertation entre les acteurs locaux.

favorisant le développement de la filière éolienne sur un territoire donné, telles que celles que nous avons évoquées précédemment (programme ACCORD, établissement par décret des conditions de contenu régional dans l'appel d'offres), alors que la deuxième met l'accent sur la recherche des moyens qui favorisent le *développement territorial (ou territorialisé)* par le développement de la filière éolienne.

Dans le premier cas, on choisit telle stratégie d'implantation de la filière ou telle modalité d'exécution *a priori* et par la suite, on s'efforce d'en maximiser les retombées et d'en minimiser les impacts à l'échelle territoriale. Dans le deuxième cas, on choisit la stratégie d'implantation de la filière en fonction des enjeux du développement territorial, c'est-à-dire la mise en valeur des capitaux (humains, institutionnels, financiers et économiques, physiques et naturels), la mobilisation (engagement citoyen, gouvernance locale, actions innovantes) et le développement (capacité de développement, actions dynamiques de développement).

Ainsi, une approche de développement territorial appliquée au cas québécois se serait traduite par un questionnement sur la stratégie la plus appropriée à cet égard. Par exemple, on aurait pu envisager aussi un système d'achat d'électricité à tarif fixe pour l'atteinte des objectifs de meilleure répartition territoriale du développement éolien et pour l'émergence de projets de petite envergure, lesquels pourraient favoriser une participation accrue des communautés locales. Or, nous n'avons pas trouvé de traces d'une telle analyse dans la documentation consultée. La prise en main par les collectivités locales de leur développement est un enjeu important pour plusieurs répondants parmi lesquels certains ont suggéré l'adoption de mesures spécifiques à cet égard, incluant l'adoption de modes de développement de la filière qui favorisent des projets de petite envergure dont le contrôle est assumé par des entités de type coopérative ou co-entreprises auxquelles participent les collectivités locales.

Une approche de développement territorial pourrait se traduire également par une réflexion sur les impacts cumulatifs des projets éoliens et la répartition de la richesse générée par le développement de la filière éolienne à l'échelle de la région Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Elle donnerait lieu à la détermination des zones favorables au développement éolien qui prenne en compte un certain nombre de critères comme celui de la protection des paysages.

Qui plus est, à défaut de traiter de ces enjeux au niveau de la stratégie de développement territorial, les risques que les inégalités spatiales et sociales existantes s'accroissent, et que des conflits à l'échelle régionale ou locale naissent ou s'aggravent sont bien présents. Sans mesures spécifiques de répartition des bénéfices, les retombées économiques les plus importantes découlant du développement de la filière industrielle seraient réservées à certains centres urbains, ayant un effet limité sur les communautés en situation de dévitalisation. Aussi, malgré ses retombées économiques, l'implantation de la filière éolienne en Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, pourrait avoir un effet limité sur le développement des communautés locales en situation de dévitalisation.

#### **5.2.5.2 Gouvernance territoriale : les limites de l'approche socio-politique au niveau de l'implantation de projets**

Comme il a été évoqué précédemment, au moment du lancement de l'appel d'offres du 1000 MW et de l'annonce des premiers projets découlant d'ententes de gré à gré avec

Hydro-Québec, la réglementation des MRC et des municipalités locales en matière d'urbanisme ne comportait aucune norme spécifique pour l'implantation de projets éoliens. À défaut de telles normes, les MRC ont eu recours au règlement de contrôle intérimaire (RCI) comme véhicule pour l'adoption de règles prescriptives minimales encadrant la réalisation des projets.

Dans certains cas, les MRC ont dû élaborer un RCI alors que des municipalités étaient déjà ciblées pour la réalisation de projets et que des contrats d'option avaient été signés pour la constitution de réserves foncières. L'état de fait ainsi créé a rendu particulièrement difficile l'élaboration de la réglementation, toute norme qui pourrait avoir pour effet de modifier les projets existants étant ouverte à la contestation des municipalités, des propriétaires fonciers concernés et du promoteur.

Dans un cas à l'étude, sous l'impulsion d'un leadership fort des autorités mercéennes, les maires des municipalités locales ont surmonté leurs désaccords et ont adopté un RCI. De l'avis d'un répondant impliqué directement dans l'opération, il s'agissait d'une avancée importante considérant le climat de méfiance qui régnait entre les élus, chacun étant soucieux de protéger les intérêts particuliers de sa municipalité. L'élaboration du RCI a été l'occasion d'une prise de conscience chez certains élus de l'importance d'encadrer les activités de développement économique, du rôle de la MRC à cet égard et de leur responsabilité au sein du Conseil de MRC.

Toutefois, par la suite, l'application du RCI a été l'objet de négociations entre les parties : élus, propriétaires fonciers et promoteur. Ces négociations ont culminé à l'occasion des travaux d'un comité multipartite de concertation mis sur pied à la suite de l'audience du BAPE sur le projet pour trouver des solutions aux problèmes soulevés par la commission dans son rapport. Cette dernière recommandait de revoir le projet à la lumière d'une analyse paysagère rigoureuse en concertation avec la population, et cela sans tenir compte du plan d'implantation originel. Comme il a été rapporté, un plan modifié a finalement été adopté mais à l'intérieur du plan originel.

Les commentaires recueillis auprès des représentants des autorités mercéennes et des citoyens concernant les travaux de ce comité sont partagés. Un des reproches qui ressort de ces commentaires est que le comité s'est éloigné de l'application de la recommandation du BAPE et serait devenu un lieu de négociations politiques concernant les modalités de réalisation du projet entre les parties ayant des intérêts particuliers dans ce dernier.

La composition du comité (constitué majoritairement de personnes ou d'organismes ayant des intérêts dans le projet) et son mode de fonctionnement (négociations à huis clos en marge des activités du comité) peuvent expliquer en partie cette situation. Toutefois, comme le souligne un répondant, il est très difficile de réfléchir à une stratégie d'implantation des projets éoliens et à l'élaboration de normes encadrant leur réalisation lorsque les intérêts particuliers sont déjà mobilisés par la réalisation d'un projet particulier.

Ce cas ne témoigne-t-il pas des limites de la concertation multipartite à l'étape de la réalisation des projets pour traiter de certains enjeux comme l'impact des projets éoliens sur le paysage? Également, l'élaboration d'une vision partagée entre les acteurs locaux du territoire et de son développement est en soi un défi; mais la situation créée par l'implantation de projets éoliens avant l'élaboration de normes en matière d'aménagement du territoire rend la réalisation de cet objectif encore plus difficile.

## Conclusion sur la section 5.2

Dans la présente section, nous avons analysé les données d'enquête au regard des facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et des notions afférentes. Par souci de cohérence, les thèmes ont été regroupés sous les deux mêmes grandes rubriques que celles utilisées au chapitre 4, soit : les facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale et le développement territorial. À chaque facteur constitutif de l'acceptabilité sociale et composante du développement territorial, nous avons relié les éléments pertinents des données d'enquête. Les principales observations tirées de l'analyse des données ont été rassemblées au TABLEAU 5.1. Le tableau comporte trois colonnes. La première identifie les dimensions de l'acceptabilité sociale et du développement territorial. La deuxième recense succinctement les éléments clés qui ressortent de la recension des écrits. Enfin, la dernière colonne présente les données d'enquête. Il y a deux types de données d'enquête : les données factuelles (lettres droites), les commentaires des répondants (en italique).

**Tableau 5-1 : Synthèse des données d'enquête et cadre d'analyse**

FACTEURS CONSTITUTIFS	LITTÉRATURE	DONNÉES D'ENQUÊTE
<p><b>Cadre institutionnel</b></p>	<p>Lien entre le mode de développement de la filière, l'envergure des projets et l'appréhension des populations quant à l'ampleur des impacts sur les milieux physique et humain</p>	<p>La stratégie d'achat de l'électricité par appel d'offres au plus bas coût pour Hydro-Québec a favorisé l'émergence de projets de grande envergure (économie d'échelle), dans les secteurs les plus ventés (rendement optimum) et à proximité des lignes de transport d'énergie (coût de raccordement) ce qui a conduit à une concentration de la production éolienne dans les zones côtières à proximité de milieux habités des régions de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent. <i>L'envergure des projets et leur concentration dans des zones spécifiques sont des éléments qui ont été évoqués par certains répondants en lien avec les impacts du projet sur le paysage et la qualité de vie.</i></p> <p>La stratégie d'achat de l'électricité par appel d'offres a favorisé la participation de soumissionnaires qui avaient la capacité financière d'assumer le risque d'investir dans le montage de projets dont la réalisation est incertaine; ce qui du coup a eu pour effet de rendre plus difficile la participation de promoteurs de type communautaire. <i>L'enquête révèle des divergences d'opinion marquées concernant cette stratégie.</i></p>
	<p>Lien entre l'absence d'encadrement institutionnel, le sentiment d'incertitude, l'opposition des populations à la réalisation de projets spécifiques</p>	<p>Compte tenu que la plupart des municipalités régionales de comté n'avait pas déterminé de zones favorables au développement éolien lors du premier appel d'offres et la planification des projets, et que la constitution de réserves foncières, est un processus privé, les populations potentiellement concernées ou affectées par les projets étaient informées qu'une infrastructure de production d'énergie de grande envergure se réaliserait dans leur voisinage qu'au moment de son annonce. <i>Les commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête suggèrent que, dans certains cas à l'étude, cette façon de faire a suscité beaucoup de mécontentement, plusieurs ayant l'impression que les projets étaient planifiés dans le secret et qu'on les plaçait devant un fait accompli.</i></p>
<p><b>Caractéristiques du projet</b></p>	<p>Lien entre l'envergure des projets, l'appréhension des populations quant à l'ampleur des impacts sur les milieux physique et humain</p>	<p>Les installations projetées ou réalisées sont de grande envergure (nb. d'éoliennes et puissance des machines dont la configuration spatiale se caractérise par une forte concentration dans un secteur spécifique). <i>L'envergure des projets (grande taille) et la configuration spatiale des équipements (forte concentration des éoliennes) font partie des considérations évoquées par les répondants en lien avec l'intensité des impacts des projets, notamment sur le paysage.</i></p>
	<p>Choix du site : objet de contestation particulièrement si le secteur visé est l'objet d'un niveau élevé de valorisation de la part des populations locales</p>	<p>On observe une concentration de projets dans certains secteurs habités des régions de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine et du Bas-Saint-Laurent. <i>Le choix du site (proximité zones habitées) et la concentration de projets dans certains secteurs (impacts cumulatifs) font partie des considérations évoquées par les répondants en lien avec l'intensité des impacts des projets, notamment sur le paysage. Des inquiétudes ont été évoquées en ce qui concerne la durée des implantations.</i></p>
	<p>Retombées des projets pour les collectivités locales constituent un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale.</p>	<p>Sur le plan collectif, les bénéfices des projets consistent dans les retombées économiques découlant de l'achat de biens et de services et de la création d'emplois à l'échelle locale. Elles consistent également dans les montants versés à titre de redevances ou de contributions volontaires aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté. Sur le plan individuel, des redevances sont versées aux propriétaires pour l'usage de leur propriété mais également aux personnes affectées. <i>La question du partage des bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles entre les exploitants privés et les collectivités locales, ainsi que celle de la répartition des retombées économiques au sein des collectivités locales et entre les collectivités locales au sein du territoire régional ont été abordées par les répondants.</i></p>

Tableau 5-1 : Synthèse des données d'enquête et cadre d'analyse (suite)

FACTEURS CONSTITUTIFS	LITTÉRATURE	DONNÉES D'ENQUÊTE
<b>Caractéristiques du projet (suite)</b>	Origine et contrôle des projets : le contrôle local des projets sur le plan financier constitue un autre facteur constitutif de l'acceptabilité sociale	Les adjudicataires du premier appel d'offres sont la propriété ou sous le contrôle d'intérêts situés à l'extérieur de la région. <i>L'origine et le contrôle des projets sont des préoccupations omniprésentes dans les commentaires de plusieurs répondants et le point de départ d'une dénonciation de l'exploitation des ressources naturelles par des « sociétés étrangères » et d'un réquisitoire pour la prise en main des collectivités locales de leur développement.</i>
<b>Processus décisionnel</b>	<p><u>Littérature sur l'acceptabilité sociale</u></p> <p>Importance de la participation des acteurs au processus décisionnel</p> <hr/> <p><u>Littérature sur l'acceptabilité sociale</u></p> <p>Un processus perçu comme inéquitable peut avoir pour effet de transformer une attitude initiale positive en une attitude neutre ou négative et remettre en cause la légitimité de la décision.</p> <hr/> <p><u>Légitimité du processus décisionnel dans un contexte de démocratie délibérative</u></p> <p>La légitimité du processus décisionnel est largement tributaire de la possibilité donnée aux citoyens de participer. Ce dernier doit être <u>équitable</u>, c'-à-d. donner aux citoyens la possibilité d'être présents, de s'exprimer, de participer aux discussions et au processus décisionnel. Ce dernier doit être <u>compétent</u>, c'-à-d. permettre la meilleure compréhension possible des enjeux de la décision</p>	<p><u>Élaboration de la stratégie de développement de la filière éolienne</u></p> <p><i>Plusieurs répondants à notre enquête reprochent aux autorités gouvernementales d'avoir agi trop rapidement dans le développement de la filière éolienne. Certains considèrent que ces dernières n'ont n'a pas été suffisamment attentives aux expériences étrangères aux fins d'analyser les différents modèles de développement de la filière.</i></p> <p><i>Certains répondants considèrent que le processus d'élaboration de la politique gouvernementale en matière d'énergie et de développement de la filière éolienne manque de transparence.</i></p> <p>Nous avons observé que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les documents de consultation ne comportent pas de présentation claire de l'analyse faite au préalable : quels ont été les enjeux analysés, les scénarios d'action envisagés, la grille utilisée pour les évaluer, les solutions retenues et les motifs de la décision (justification des solutions retenues); nous n'avons trouvé aucune trace de telles analyses dans les documents consultés, si elles existent;</li> <li>• ensuite, le résultat des consultations est rarement présenté de façon systématique. Les dispositifs en place ne comportent pas de processus de rétroaction permettant de voir concrètement comment les points de vue exprimés par les participants ont été pris en compte, tant sur le plan de l'élaboration de solutions que de celui de leur analyse;</li> <li>• les choix gouvernementaux ne sont pas justifiés.</li> </ul> <hr/> <p><u>Évaluation des impacts de projets spécifiques dans le contexte de l'application de la <i>procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE)</i></u></p> <p>Légitimité du processus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>l'ÉIE intervient tardivement dans la planification du projet</i></li> <li>• <i>la consultation intervient tardivement dans le processus d'ÉIE</i></li> </ul> <p>Compétence du processus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>la qualité et la pertinence de l'information produite : manque de données sur les impacts des projets éoliens, manque de données sur les projets</i></li> </ul>

Tableau 5-1 : Synthèse des données d'enquête et cadre d'analyse (suite)

FACTEURS CONSTITUTIFS	LITTÉRATURE	DONNÉES D'ENQUÊTE
<p><b>Processus décisionnel (suite)</b></p>	<p><u>Légitimité du processus décisionnel et équité de la décision</u></p> <p><b>Logique utilitariste</b> : analyse des avantages et des inconvénients et application d'un test de proportionnalité (balance des inconvénients)</p> <p><b>Logique kantienne</b> : élaboration de normes d'application universelle. La caractéristique première d'une norme d'application universelle est que son élaboration et son application ne procèdent pas d'une évaluation au cas par cas de ce qui est juste, suivant un calcul d'utilité, mais de la détermination de ce qui doit être fait pour assurer la distribution équitable du bien visé, comme l'environnement par exemple.</p>	<p><i>Sauf exception, les répondants lient la question de l'acceptabilité sociale à la notion d'équité en analysant les avantages et les inconvénients du projet éolien envisagé et en appliquant un test de proportionnalité du type (balance des inconvénients).</i></p> <p><i>Toutefois, certains répondants ont fait des réflexions qui pourraient être identifiées à une logique kantienne de la justice dans la mesure où elles comportent l'idée de «normes d'application universelle».</i></p>
<p><b>Caractéristiques du milieu social</b></p>	<p>Le manque de participation des acteurs sociaux au processus décisionnel constitue un facteur explicatif des conflits entourant l'implantation de projets éoliens spécifiques.</p> <p>Certains suggèrent la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une prise de décision démocratique axée sur la collaboration entre les acteurs sociaux dont les trois dimensions sont : la connaissance, la capacité relationnelle et la capacité de mobilisation.</p>	<p>Les données d'enquête démontrent que les dispositifs participatifs et toutes autres mesures prises pour favoriser l'exercice de la démocratie n'interviennent pas dans un vacuum social :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Les enjeux locaux et les façons de communiquer ne sont pas les mêmes, et partant, rendent difficile l'application d'un modèle de communication unique. Le répondant suggère un modèle d'attitude axé sur la transparence et l'ouverture plutôt qu'un modèle d'intervention;</i></li> <li>• <i>Le climat de conflit ou de collaboration qui règne au sein de la collectivité peut avoir une incidence sur l'efficacité des dispositifs et des mesures prises pour favoriser l'exercice de la démocratie.</i></li> </ul> <p>Contexte économique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Le contexte économique difficile de certains territoires (régional ou local) peut être un facteur susceptible d'inciter les populations à accueillir favorablement un projet à cause de ses retombées économiques</i></li> </ul>

Tableau 5-1 : Synthèse des données d'enquête et cadre d'analyse (suite)

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	LITTÉRATURE	DONNÉES D'ENQUÊTE
<b>Capacité de mobilisation</b>	Capacité des acteurs locaux à stimuler la participation civique, à faire naître une volonté commune d'intervenir, à soutenir des organisations territoriales de développement et à faire naître, à stimuler la formation de réseaux d'acteurs et l'implication de bénévoles à des fins de développement.	<p>Capacité de mobilisation : une caractéristique des collectivités locales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>La capacité de mobilisation des collectivités locales diffère d'une collectivité locale à l'autre. Ces différences s'expliquent notamment par la culture locale de coopération et les habitudes de travailler ensemble.</i></li> </ul> <p>Capacité de mobilisation : une habileté en développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Des répondants ont évoqué des tentatives de prise en main par les collectivités locales de leur développement par la mise sur pied de projets éoliens dont l'origine et le contrôle sont assumés par ces dernières;</i></li> <li>• <i>Des répondants ont évoqué les initiatives entreprises par les acteurs locaux pour mettre en débat les enjeux d'un projet et trouver des solutions aux problèmes soulevés et les difficultés rencontrées à cet égard; notamment celles découlant des intérêts contradictoires des acteurs locaux dans le projet.</i></li> </ul>
<b>Gouvernance locale et régionale</b>	Concerne les mécanismes et les processus de mise en coordination des ressources et la coopération territoriale, les réseaux, les partenariats et la confiance mutuelle	<p><i>La question de la gouvernance locale a été abordée par les répondants sous l'angle de la collaboration entre les élus au sein des instances inter-municipales (Municipalités régionales de comté) et régionales ou hors instance dans le cadre d'initiative ad hoc pour la résolution de problèmes spécifiques.</i></p> <p><i>Également, il a été question de la confiance des citoyens dans les élus locaux. Divers répondants remettent en question la capacité de ces derniers à représenter leurs intérêts, ainsi qu'à comprendre l'ensemble des enjeux du développement éolien et prendre des décisions éclairées à cet égard. Toutefois, dans certains cas à l'étude, les élus se sont mobilisés pour établir un cadre normatif en matière d'aménagement du territoire pour la réalisation de projets éoliens.</i></p>
<b>Développement</b>	La capacité de développement est définie par : 1) capacité d'une collectivité locale à identifier et à relever les défis du développement économique sur une base durable par la maîtrise collective des options sociales, économiques, technologiques et environnementales permettant de trouver des solutions à long terme aux problèmes de la collectivité; 2) capacité des acteurs locaux à élaborer une vision de leur territoire, de ses ressources et de ses environnements externes, à élaborer un plan ou une stratégie d'action, comme à identifier des priorités et à favoriser l'engagement par l'entremise de processus de consultation, 3) capacité des acteurs locaux à effectuer des suivis de leurs stratégies.	<p><i>La capacité des acteurs sociaux à élaborer une vision de leur territoire a été abordée par les répondants au regard de trois objets différents :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>le développement de la filière éolienne à l'échelle de la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine comme créneau d'excellence : Selon les commentaires recueillis auprès des répondants, le développement de la filière éolienne comme créneau d'excellence pour la région de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine découle des actions concomitantes mais pas nécessairement concertées de plusieurs acteurs : gouvernementaux, organismes de développement, élus, entrepreneurs privés;</i></li> <li>• <i>l'élaboration de normes d'implantation de projets spécifiques à l'échelle d'une municipalité régionale de comté : Dans un des cas à l'étude, les élus locaux se sont concertés au sein du conseil de la MRC mais non sans difficultés compte tenu de la mobilisation des intérêts individuels dans le contexte de la réalisation d'un projet spécifique;</i></li> <li>• <i>le montage d'un projet de parc éolien par des municipalités locales : Dans un des cas à l'étude, les acteurs locaux (autorités municipales, organismes de développement, entreprises privées, individus) ont su se concerter pour mettre sur pied un projet de parc éolien.</i></li> </ul>

## 5.3 Proposition de modélisation

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous tenterons de recadrer les résultats de la recherche non pas d'abord en fonction des dimensions et facteurs de l'acceptabilité sociale, mais plutôt en examinant ces résultats au regard de notre proposition de modélisation qui distingue trois niveaux et deux approches de l'acceptabilité sociale. Nous sommes conscients de la complexité de cette démarche étant donné l'ampleur des résultats de recherche et leur articulation à plusieurs voies de modélisation. C'est donc modestement que nous ferons un premier effort de synthèse. Cette synthèse, vous le constaterez, permettra de confirmer la pertinence de ces voies de modélisation pour mieux comprendre la richesse du matériel empirique recueilli.

### 5.3.1 Niveaux d'application de l'acceptabilité sociale

Dans la proposition de modélisation présentée au chapitre 2, nous distinguons trois niveaux d'acceptabilité sociale: l'implantation de projets, la planification stratégique, le développement territorial durable. Cette proposition s'appuyait sur l'hypothèse que l'acceptabilité sociale ne concerne pas uniquement les modalités de réalisation des projets et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts (négatifs) et en maximiser les retombées (positives), mais également les politiques, les plans et les programmes (PPP) en matière de développement sectoriel et territorial dans le cadre desquels ils s'insèrent.

Dans le modèle proposé, les objectifs visés, les acteurs impliqués, le résultat recherché, ainsi que l'échelle territoriale et la temporalité, et enfin les outils de régulation ne sont pas les mêmes selon le niveau d'application de l'acceptabilité sociale où nous nous situons. Comme il est représenté à la FIGURE 2-5, ces échelles s'intercalent les unes dans les autres du développement territorial durable, à la planification stratégique, à la réalisation de projets spécifiques.

Les données d'enquête confirment le constat des auteurs consultés dans le cadre de notre revue de la littérature à l'effet que les controverses suscitées par la réalisation de projets de développement portent souvent sur les PPP ou sur les conséquences de leur application au niveau de projets spécifiques. En outre, les données révèlent l'existence de désaccords parmi les répondants concernant plusieurs aspects du développement de la filière éolienne et de ses enjeux, et cela malgré les analyses et les consultations tenues par la Régie de l'énergie dans le cadre de l'élaboration de l'avis sur la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec et de celles tenues par le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNF) concernant sa stratégie énergétique pour les périodes 1996-2005 et 2006-2015.

En ce qui concerne les conséquences de l'application des PPP, les données d'enquête confirment que certaines particularités du mode de développement de la filière et l'absence relative de normes pour la réalisation des premiers projets ont eu pour effet de susciter de l'incertitude parmi les populations concernées ou affectées par l'implantation de projets éoliens spécifiques. En outre, l'usage exclusif de l'appel d'offres et l'impératif du plus bas coût d'achat pour Hydro-Québec a favorisé la réalisation de parcs de grande taille, ce qui permettait ainsi aux promoteurs privés de générer des économies d'échelle. L'envergure des projets et l'appréhension des populations quant à l'ampleur des impacts

sur les milieux physique et humain ont eu pour effet de susciter contribué à augmenter le niveau d'incertitude.

L'absence relative d'encadrement réglementaire quant à la détermination des sites d'implantation a constitué un autre facteur d'incertitude. La constitution des réserves foncières par les promoteurs étant une procédure privée, les populations potentiellement concernées ou affectées par le projet se trouvaient devant la possibilité qu'on réalise des infrastructures de production d'énergie de grande envergure dans leur voisinage sans que cela n'ait été l'objet d'aucune discussion préalable.

Les données d'enquête ont également mis en lumière certaines problématiques qui, n'ayant pas été analysées au niveau de la planification stratégique et du développement territorial, ont émergé à l'occasion de la réalisation de projets spécifiques. Parmi ces problématiques, il y a la répartition sociale et territoriale des bénéfices du développement de la filière éolienne et les impacts cumulatifs des projets sur le paysage. Mais celles-ci n'ont pu être traitées compte tenu qu'elles dépassent le cadre de l'évaluation des impacts des projets dont l'objectif principal, rappelons-le, est la détermination des conditions de réalisation du projet *in situ*. La zone d'étude est limitée au secteur directement affecté par le projet.

À défaut de traiter ces problématiques au niveau approprié pour ce faire, les risques de voir les oppositions se multiplier à l'occasion de la réalisation de projets spécifiques sont bien réels. Plus de trente ans d'administration de la *procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* (PÉEIE) et l'application récente de cette dernière aux projets éoliens démontrent clairement les limites de «l'approche projet» sur le plan de l'acceptabilité sociale. La PÉEIE a certainement permis de bonifier les projets qui y ont été assujettis et d'en augmenter le niveau d'acceptabilité à court terme. Mais le fait de laisser en suspens certaines problématiques, comme celles évoquées précédemment, pourrait avoir un effet sur l'acceptabilité sociale des projets à long terme. De là la pertinence d'envisager l'acceptabilité sociale à tous ses niveaux d'application

### 5.3.2 Approches de l'acceptabilité sociale

Dans notre proposition de modélisation de l'acceptabilité sociale, nous distinguons deux approches : l'approche socio-politique et l'approche raisonnée. La première se réfère à une démarche visant la recherche de solutions aux problèmes ayant une incidence sur l'acceptation sociale du projet (objectif) suivant un processus d'arbitrage politique axé sur des dispositifs participatifs du type consultation, concertation ou négociation (mode opératoire) et dont le résultat recherché est la détermination des conditions de réalisation du projet aux fins d'obtenir les autorisations administratives (résultat). La deuxième approche se réfère à une démarche visant à assurer la viabilité du projet sur les plans social, environnemental et économique (objectif), suivant une démarche d'identification et d'évaluation des impacts du projet (mode opératoire) et dont le résultat recherché est la détermination des conditions de réalisation du projet aux fins de l'implantation d'un système de gestion à moyen et à long terme. Les deux approches de l'acceptabilité sociale sont présentées de façon schématique à la FIGURE 2-6.

Comme nous l'avons mentionné, les processus décisionnels en général et la procédure québécoise d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) en particulier combinent ces deux approches en ce sens qu'ils comportent une démarche systématique d'évaluation des conséquences du projet (étude d'impact) et une

démarche d'identification des préoccupations des personnes potentiellement concernées ou affectées par le projet (audience publique du BAPE). Toutefois, la mise en œuvre de la PÉEIE est sujette à interprétation, notamment en ce qui concerne le traitement accordé aux dimensions sociales.

Tel qu'évoqué précédemment, les dimensions sociales liées à la réalisation de projets sont souvent traitées sous l'angle de la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et de la recherche, par la négociation, des solutions aux problèmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'acceptabilité sociale (approche socio-politique), plutôt que sous celui de l'identification et de l'évaluation des impacts sociaux et la recherche des solutions de moindre impact dans une perspective de gestion environnementale à moyen et à long terme (approche raisonnée). Cette distinction entre l'approche socio-politique et l'approche raisonnée qui apparaît dans notre proposition initiale visait à décrire des orientations quant au rôle des connaissances dans la construction de l'acceptabilité sociale et des modalités utilisées pour l'atteindre. Elle visait également à faire écho aux clarifications faites précédemment entre une démarche d'évaluation du niveau d'adhésion des parties prenantes à un projet et une démarche d'évaluation des impacts sociaux. Selon les auteurs consultés (Freudenberg et Olsen 1983), la recherche de l'adhésion des parties prenantes n'est pas la même chose que l'évaluation des conséquences sociales de l'action envisagée. Dans un contexte où un projet bénéficie d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale, notamment en raison de ses retombées économiques, l'adhésion exprimée par les parties prenantes lors d'une consultation constitue un outil de prédiction peu fiable des impacts d'un projet, ce qui peut avoir des conséquences sur l'appui au projet à long terme dans l'éventualité où des impacts non prévus apparaîtraient parfois plusieurs années après sa réalisation. L'inverse est également vrai. L'opposition à un projet ne signifie pas des impacts sociaux forts.

Les données d'enquête révèlent que la négociation socio-politique entre les parties prenantes (promoteur – élus – propriétaires fonciers – résidents) a occupé une place significative dans le processus de construction de l'acceptabilité sociale des projets, et cela pour deux raisons : 1) le faible niveau d'encadrement institutionnel du développement de la filière éolienne dans les premières phases de son développement, 2) le poids insuffisant des impacts sociaux en matière d'évaluation environnementale en général et dans les études d'impacts des projets éoliens en particulier.

En ce qui concerne la première raison, au moment de la réalisation des premiers projets, les schémas d'aménagement des MRC ne comportaient pas de normes spécifiques pour la réalisation de ce type de projet, ni l'identification de zones favorables au développement éolien. Aussi, le choix du site et la configuration du parc découlaient davantage de l'application de critères de faisabilité techniques et économiques du promoteur et de sa capacité à obtenir la signature de contrats d'option pour les fins de la constitution de la réserve foncière nécessaire à la réalisation de son projet, plutôt que d'un processus de questionnement sur les tenants et aboutissants du développement éolien à l'échelle d'un territoire donné.

Plusieurs MRC visées par la réalisation de projets éoliens ont eu recours au règlement de contrôle intérimaire comme véhicule pour l'adoption de règles prescriptives minimales encadrant la réalisation des projets. Toutefois, compte tenu du caractère exceptionnel de ce dispositif qui permet aux MRC d'agir rapidement face à des situations nouvelles, l'adoption de RCI ne saurait valoir pour une «démarche de questionnement sur le développement éolien à l'échelle d'un territoire donné»; et cela

d'autant que l'adoption des RCI ne comporte pas de dispositifs de participation du public et que le contexte d'urgence dans lequel plusieurs RCI ont été adoptés ne permettait pas l'élaboration et l'évaluation systématique de scénarios de développement éolien.

Également, comme nous l'avons relevé précédemment, dans certains cas, les MRC ont dû élaborer un RCI alors que des municipalités étaient déjà ciblées pour la réalisation de projets spécifiques et que des contrats d'option avaient été signés pour la constitution de réserves foncières. L'état de fait ainsi créé a rendu particulièrement difficile l'élaboration et l'application de la réglementation, toute norme pouvant avoir pour effet de modifier les projets existants étant ouverte à la contestation des municipalités, des propriétaires fonciers concernés et du promoteur. Aussi, l'élaboration et l'application du RCI ont été les objets de négociations incessantes entre les parties, chacun tentant d'influencer la décision en fonction de ses intérêts dans le projet.

Par ailleurs, il n'y avait pas non plus de normes fixant le montant ou déterminant les critères de calcul des redevances ou des contributions volontaires à être versées par le promoteur aux individus, aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté. Les montants et les critères de calcul ont été déterminés par les parties à la négociation.

En somme, plusieurs des composantes des projets parmi les plus importantes, soit le choix du site, la configuration du parc et la détermination du montant à être versé à titre de redevance ou de contribution volontaire, ont été décidées sur la base du jeu des rapports de force entre les parties dans le cadre d'un processus privé de négociation.

En ce qui concerne la deuxième raison, l'évaluation des impacts sociaux a un poids insuffisant dans les études d'impacts. L'illustration la plus parlante de cette problématique est le traitement accordé à la question du paysage. L'enquête révèle, comme nous l'avons déjà dit, deux approches différentes parmi les répondants pour traiter de l'impact des projets éoliens sur le paysage. La première approche, la plus courante, regroupe les répondants pour qui l'implantation de ces projets est d'abord une question d'intégration à l'environnement physique et humain relié à tel projet spécifique. Le résultat recherché est par conséquent l'élaboration de normes d'aménagement permettant l'intégration la plus harmonieuse possible des projets au territoire d'accueil. On envisage ainsi la protection des paysages sous l'angle de l'architecture du projet et de la recherche de configurations favorisant l'intégration la plus harmonieuse possible. La détermination de ces configurations repose sur la qualité du processus d'arbitrage, par les parties prenantes, mis en place lors de l'implantation de projet éolien spécifique, sur un processus de balance entre les bénéfices et les inconvénients du projet.

La deuxième approche qui se situe d'emblée dans une approche de type raisonnée regroupe ceux parmi les répondants qui considèrent le territoire comme une composante de la qualité de vie des personnes qui l'habitent. Dans cette perspective, la compatibilité des projets éoliens avec les usages existants du territoire n'est pas donnée *a priori*, mais est l'objet d'un questionnement dont le fond est le maintien de la qualité de vie des personnes qui habitent ce territoire. Le mode opératoire est l'identification et l'évaluation des impacts du projet sur le paysage. Le résultat recherché est l'élaboration de normes dont l'application peut se traduire par l'interdiction totale ou partielle de certaines activités susceptibles d'y porter atteinte. Dans cette approche, on favorise l'élaboration de paramètres sociaux et environnementaux édictés *a priori* (grille d'évaluation des impacts) qui s'appliquent à la détermination du choix du site d'un parc éolien, au même titre que les paramètres techniques. Ces paramètres visent à

déterminer les secteurs plus ou moins compatibles avec l'implantation de projets, leur application pouvant aller jusqu'à leur interdiction complète.

En somme, la place laissée à la négociation à cause du faible niveau d'encadrement institutionnel de l'implantation de la filière éolienne qui caractérise le contexte de réalisation des premiers projets et le poids insuffisant des impacts sociaux dans l'évaluation environnementale en général et dans les études d'impacts des projets éoliens en particulier suggèrent qu'on se situe davantage dans une approche socio-politique de l'acceptabilité sociale. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales et des guides d'implantation pourraient favoriser une approche raisonnée. La démarche proposée dans le *Guide d'intégration des éoliennes au territoire* publié en 2007 par le *ministère des Affaires municipales et des Régions* (MAMR, 2007b) qui prévoit la détermination de territoires compatibles avec le développement éolien va dans le sens d'une approche raisonnée dans la mesure où elle implique un processus de questionnement en amont de la mobilisation des intérêts particuliers découlant de la réalisation de projets spécifiques.

Qui plus est, se référant à l'expérience vécue dans l'élaboration d'un règlement de contrôle intérimaire sur les projets éoliens, un répondant à notre enquête a souligné l'importance pour les décideurs publics de se doter d'outils d'aide à la décision performants aux fins d'améliorer le niveau de connaissance des enjeux des projets et, le cas échéant, de justifier les décisions et de rassurer les citoyens. Cette proposition suggère l'adoption d'une approche raisonnée de l'acceptabilité sociale.

## Conclusion

Dans cette recherche exploratoire, les objectifs visés étaient : 1) d'identifier les conditions, processus et facteurs pouvant favoriser et assurer l'acceptabilité sociale d'un projet éolien, 2) d'identifier les facteurs clés considérés comme «à risque» lorsque absents ou non considérés dans une proposition de projet éolien.

La recherche a démontré que la réalisation d'installations éoliennes socialement acceptables est multifactorielle et nécessite la prise en compte de plusieurs dimensions. Celles-ci au nombre de quatre se déclinent en facteurs reliés : 1) à la filière éolienne (attitude initiale – cadre institutionnel), 2) au projet (impacts – retombées – origine et contrôle local), 3) au processus décisionnel (légitimité du processus – équité de la décision), 4) aux caractéristiques du milieu social (construction d'un capital institutionnel).

En ce qui concerne les facteurs reliés à la filière éolienne, la réflexion des auteurs consultés est fortement marquée par la recherche des causes de l'opposition aux projets. En effet, ces auteurs se demandent comment il se fait que, malgré une perception initiale positive de la filière éolienne en tant qu'énergie verte, la littérature scientifique recense de nombreux cas où l'implantation de projets spécifiques a suscité la controverse. Le syndrome de « Pas dans ma cour » a été évoqué pour expliquer cette situation. En vertu de l'explication « Pas dans ma cour », les personnes en faveur de la filière éolienne s'opposeraient à la réalisation de projets spécifiques dans leur environnement immédiat à cause de considérations liées à la sauvegarde d'intérêts personnels suivant une évaluation pertes et bénéfiques. Toutefois, d'aucuns remettent en cause cette explication en démontrant que les oppositions ne découlent pas tant du conflit entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif, mais de plusieurs facteurs dont ceux reliés au cadre institutionnel du développement de la filière éolienne.

Les auteurs consultés considèrent que le cadre institutionnel constitue un facteur d'acceptabilité sociale dans la mesure où les décisions prises au niveau stratégique peuvent avoir une incidence sur certaines caractéristiques des projets. D'aucuns établissent un lien entre la stratégie de développement de la filière éolienne, l'envergure des projets et l'appréhension des populations quant à l'ampleur des impacts sur les milieux physique et humain. D'autres font un lien entre l'absence relative d'encadrement institutionnel, le sentiment d'incertitude et l'opposition des populations à la réalisation de projets spécifiques. Enfin, certains soulignent l'importance du contrôle local des projets sur l'acceptabilité sociale et qui découle en partie de la stratégie de développement de la filière (type de propriété des projets : privée ou communautaire).

Notre enquête a démontré que la stratégie de développement de la filière adoptée au Québec a eu une incidence sur les caractéristiques des projets réalisés. L'usage exclusif du système des appels d'offres et l'impératif du plus bas coût d'achat pour Hydro-Québec a favorisé à ce jour la réalisation de parcs de grande envergure, en territoire habité, contrôlés par de grandes entreprises internationales. Mais cette approche ne fait pas l'unanimité parmi les répondants à notre enquête.

Les personnes rencontrées expriment des opinions très variées en ce qui concerne cette stratégie et les enjeux du développement éolien. Certains sont d'accord avec la stratégie gouvernementale considérant que l'enjeu du développement de la filière comme source d'approvisionnement en énergie électrique est le coût d'achat. Ils préconisent la recherche de moyens pour que les consommateurs québécois paient le

moins cher possible. Pour d'autres, la maîtrise de l'exploitation des ressources naturelles à l'échelle locale constitue l'enjeu central de la stratégie de développement de la filière éolienne et ils préconisent une stratégie qui intégrerait un système d'achat à tarif fixe pour les plus petits projets et la micro production. L'enquête révèle également que parmi les répondants qui favorisent l'objectif d'achat au plus bas coût possible, les opinions divergent en ce qui concerne l'usage exclusif du système des appels d'offres; un répondant aurait souhaité une approche mixte appel d'offres et entente de gré à gré.

Ces désaccords sur la stratégie de développement de la filière éolienne suggèrent que la controverse à ce sujet n'est pas close et que l'acceptation des choix gouvernementaux à cet égard n'est pas définitivement assurée. Il est raisonnable de penser que ces désaccords peuvent avoir une incidence sur l'appréciation par des répondants de projets spécifiques où des questions comme l'origine et le contrôle des projets ainsi que la répartition des bénéfices ont occupé une place importante.

Par ailleurs, l'absence relative d'encadrement réglementaire pour l'implantation de projet, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme, a été mentionnée par plusieurs répondants. Compte tenu que la plupart des MRC n'avaient entrepris aucune démarche pour déterminer des zones favorables au développement éolien lors de l'appel d'offres du 1000 MW et que la constitution des réserves foncières pour la réalisation des projets est une procédure privée, les populations potentiellement concernées ou affectées par les projets n'étaient informées qu'une infrastructure de production d'énergie de grande envergure se réaliserait dans leur voisinage qu'au moment de son annonce. Les commentaires recueillis auprès de plusieurs répondants à notre enquête suggèrent que, dans certains cas à l'étude, cette façon de faire a suscité beaucoup de mécontentement, plusieurs ayant l'impression que les projets étaient planifiés dans le secret et qu'on les plaçait devant un fait accompli.

Par ailleurs, en ce qui a trait aux projets, leur envergure (nombre et puissance des machines), le choix du site (proximité des zones habitées) et la configuration spatiale des équipements (forte concentration des éoliennes) font partie des considérations évoquées par les répondants en lien avec l'intensité des impacts des projets, notamment sur le paysage. Les retombées des projets pour les collectivités locales constituent un enjeu important. Les préoccupations exprimées en lien avec cet enjeu portent sur le montant des redevances versées par les promoteurs aux municipalités et aux municipalités régionales de comté, ainsi qu'aux propriétaires fonciers; elles portent également sur la répartition des bénéfices des projets au sein des collectivités locales et entre les collectivités au sein du territoire régional. La notion d'équité a été évoquée par certains répondants qui comparent les profits des promoteurs aux retombées pour les collectivités locales. Enfin, l'origine et le contrôle des projets sont des préoccupations omniprésentes dans les commentaires de plusieurs répondants et est parfois le point de départ d'une dénonciation de l'exploitation des ressources naturelles par des «sociétés étrangères» et d'un réquisitoire pour la prise en main par les collectivités locales de leur développement.

En ce qui concerne les caractéristiques du processus décisionnel, la plupart des auteurs reconnaissent l'importance de la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et y voient un facteur constitutif de l'acceptabilité sociale des projets. Dans une des recherches citées, il a été démontré qu'un processus perçu comme inéquitable peut avoir pour effet de transformer une attitude initiale positive en une attitude neutre ou négative, et remettre en cause la légitimité de la décision. Les participants à cette enquête considèrent inéquitable un processus décisionnel lorsque : 1) un processus est mené dans le secret, 2) les moyens utilisés pour garantir la participation de toutes les

partie prenantes sont insuffisants (diffusion de l'information, possibilité de participer au débat et de donner leur opinion sur le projet, de participer à la décision).

Notre enquête met en lumière des insatisfactions parmi les répondants en ce qui a trait au processus ayant mené à l'adoption de la stratégie gouvernementale de développement de la filière éolienne. Certains répondants reprochent aux autorités d'avoir agi trop rapidement dans le développement de la filière éolienne considérant que les impacts de la stratégie adoptée ont été sous-estimés ou tout simplement non considérés. Ces répondants considèrent qu'on n'a pas été suffisamment attentif aux expériences étrangères aux fins d'analyser les différents modèles de développement de la filière et que les Québécois n'ont pas été consultés sur la stratégie adoptée. Conséquemment à l'expression de ces insatisfactions, nous posons la question suivante : ne serait-il pas pertinent de tenir de nouveau un débat public sur la stratégie énergétique actuelle et les choix qui l'accompagnent compte tenu de l'expérience acquise lors de l'implantation de parcs éoliens au Québec?

En ce qui concerne l'évaluation des impacts des projets spécifiques, les opinions exprimées par les répondants concernant la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE) en général et sur l'audience publique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sont partagées. Certains considèrent que les analyses réalisées dans le cadre de l'étude d'impact sont superflues et que l'audience du BAPE n'a d'utilité que de servir de porte-voix aux opposants. D'autres considèrent plutôt que le BAPE a su identifier les enjeux des projets et faire des recommandations pertinentes pour en atténuer les impacts.

D'autres ont l'impression de ne pas pouvoir exercer une influence significative sur la détermination des composantes du projet parmi les plus importantes, le choix du site d'implantation et la configuration du parc étant déjà décidés au moment de l'audience du BAPE. Cette impression est présente chez certains qui déplorent que les autorités gouvernementales ont complètement ignoré certaines recommandations du BAPE.

Enfin, en ce qui concerne les facteurs relatifs aux caractéristiques du milieu social, certains auteurs associent l'acceptabilité sociale à la capacité des acteurs sociaux à collaborer et préconisent la mise en place d'un cadre institutionnel favorisant une prise de décision démocratique axée sur la connaissance, ainsi que le développement de la capacité relationnelle et la capacité de mobilisation des acteurs, notamment sur le plan local. Les commentaires de certains répondants à cet égard suggèrent que les projets éoliens n'interviennent pas dans un vacuum social, et que les conflits existants ou passés au sein des collectivités locales peuvent influencer de façon assez marquée le déroulement de la controverse entourant la réalisation d'un projet spécifique.

Ces facteurs constitutifs de l'acceptabilité sociale ne sont pas des outils de prédiction de l'acceptation des projets. Toutefois, leur énonciation constitue une première démarche pour comprendre l'acceptabilité sociale et pour jeter les bases d'une première proposition de modélisation. Ce premier élément de modélisation concerne les niveaux d'application de l'acceptabilité sociale. Nous en distinguons trois : l'implantation de projets, la planification stratégique, le développement territorial durable.

Cette proposition s'appuie sur l'hypothèse que l'acceptabilité sociale ne concerne pas uniquement les modalités de réalisation des projets spécifiques et la recherche de moyens pour en atténuer les impacts (négatifs) et en maximiser les retombées (positives), mais également les politiques, les plans et les programmes (PPP) en matière de développement sectoriel et territorial dans le cadre desquels ces projets s'insèrent.

L'enquête confirme cette hypothèse en mettant en lumière l'incidence possible des désaccords non résolus au niveau des PPP, sur l'acceptation sociale de projets spécifiques. À titre d'exemple, la détermination du montant des redevances versées, par les promoteurs privés, aux municipalités et aux individus, pourrait devenir une source de blocages dans le contexte où, d'entrée de jeu, les participants à la controverse considèrent que la maîtrise de l'exploitation des ressources naturelles à l'échelle locale constitue l'enjeu central de la stratégie de développement de la filière éolienne, et que ce développement aurait dû être l'apanage d'entreprises coopératives et de collectivités locales.

La question soulevée consiste à savoir pourquoi, malgré l'ampleur des moyens déployés, l'élaboration de politiques énergétiques, l'analyse de la Régie de l'énergie sur le développement de l'énergie éolienne au Québec, ainsi que les consultations tenues à ce sujet, les désaccords concernant la stratégie gouvernementale de développement de la filière éolienne et ses enjeux persistent? Plusieurs répondants à notre enquête affirment qu'il est impossible de satisfaire tout le monde.

Par ailleurs, comme le soulignent Limoges et al. (1993) dont nous avons cité les écrits précédemment, «... aucune controverse, sauf peut-être celles qui ont un caractère très local et se prêtent à des processus de médiation, ne trouve son issue dans une unanimité de point de vue. Gérer une controverse avec succès n'est pas non plus seulement une affaire de majorité. » (p. 61) Selon ces auteurs, la clôture d'une controverse tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public et au respect des exigences de légitimité du processus. Aussi, est-ce que les processus d'élaboration des politiques, des plans et des programmes relatifs au développement de la filière éolienne répondent aux critères d'équité et de compétence assurant leur légitimité? L'enquête a mis en lumière diverses lacunes susceptibles d'affecter la légitimité du processus. Certains répondants ont évoqué le manque de transparence du processus d'élaboration de la stratégie d'implantation de la filière éolienne et l'absence de justification des choix gouvernementaux.

À l'instar de Sadler (1996), nous croyons que l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) appliquée aux politiques, plans et programmes (PPP) encadrant le secteur énergétique et le développement territorial améliorerait la légitimité du processus en :

- permettant l'analyse d'une gamme plus étendue d'enjeux;
- prenant en considération une gamme plus étendue d'impacts comme les impacts cumulatifs, les impacts indirects et les impacts secondaires ;
- permettant l'élaboration et l'évaluation de solutions de rechange, ainsi que l'adoption de mesures de mitigation à l'échelle des PPP;
- intégrant les principes du développement durable dans le processus décisionnel, des PPP jusqu'aux projets particuliers. (p. 322)

Un processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) appliqué au développement de la filière éolienne permettrait d'analyser les avantages et les inconvénients des stratégies combinant différentes approches incluant celle du système d'achat à tarif fixe et celle de la microproduction.

Également, l'application d'un processus d'ÉES à l'aménagement et au développement territorial permettrait une analyse rigoureuse des enjeux du développement territorial durable. À défaut d'une telle analyse, l'implantation de la filière éolienne en région pourrait avoir l'effet inverse que celui attendu, et cela malgré les retombées économiques découlant de la réalisation de projets spécifiques et du développement de la filière industrielle.

Rappelons que ces enjeux de développement territorial durable concernent la mise en valeur de diverses formes de capitaux, notamment humains, financiers, économiques et institutionnels. Ils concernent également la mobilisation des acteurs sociaux lors de l'implantation de projets spécifiques et les modalités de gouvernance locale régulant l'action collective; ils concernent enfin l'accroissement des capacités de développement des collectivités locales par la mise en place de projets de développement.

Le deuxième élément de modélisation concerne les approches de l'acceptabilité sociale. Nous en distinguons deux : l'approche socio-politique et l'approche raisonnée. Cette distinction vise à décrire des orientations quant au rôle des connaissances dans la construction de l'acceptabilité sociale et des modalités utilisées pour l'atteindre. Elle vise également à faire écho aux clarifications faites précédemment entre une démarche d'évaluation du niveau d'adhésion des parties prenantes à un projet et une démarche d'évaluation des impacts sociaux. Selon les auteurs consultés (Freudenberg et Olsen, 1983), l'atteinte de l'objectif d'acceptabilité sociale basée sur la recherche de l'adhésion des parties prenantes n'est pas la même chose que celle qui s'appuie sur l'évaluation des conséquences sociales de l'action envisagée. Dans un contexte où un projet bénéficie d'un niveau élevé d'acceptabilité sociale, notamment en raison de ses retombées économiques, l'adhésion exprimée par les parties prenantes lors d'une consultation constitue un outil de prédiction peu fiable des impacts d'un projet, ce qui peut avoir des conséquences sur l'appui au projet à long terme dans l'éventualité où des impacts non prévus apparaîtraient parfois plusieurs années après sa réalisation. L'inverse est également vrai. L'opposition à un projet ne signifie pas un niveau élevé d'impacts sociaux.

Notre enquête confirme la pertinence de la distinction faite entre une approche socio-politique et une approche raisonnée de l'acceptabilité sociale. Elle apporte un éclairage sur les limites d'une approche de l'acceptabilité sociale axée uniquement sur la participation des acteurs sociaux au processus décisionnel et sur la recherche, par la négociation, de solutions susceptibles de recevoir l'adhésion des populations concernées. Dans plusieurs cas à l'étude, l'approche socio-politique à laquelle on applique le principe de la majorité peut avoir pour effet d'éluider certains enjeux au profit de compromis à court terme. Dans un des cas à l'étude, la négociation menant à l'élaboration d'une configuration optimale du parc n'a pas permis de traiter de l'enjeu relatif à l'impact du projet sur le paysage. Mais y a-t-il nécessairement dichotomie entre une démarche qui prenne en compte les préoccupations de personnes concernées ou affectées par une action et une démarche raisonnée basée sur l'évaluation des impacts?

Comme l'expriment Roy et Bouyssou (1993) cités précédemment : «[a]ucune démarche objective fondée sur la seule raison ne peut démontrer l'optimalité ni même le bien-fondé d'un système de valeurs ou d'un mode d'anticipation de l'avenir. L'influence de la personnalité des acteurs impliqués dans le processus de décision échappe à l'analyse scientifique par beaucoup d'aspects...» (p. 23) En effet, même si l'ÉIE s'effectue suivant une démarche raisonnée qui utilise des processus scientifiques de validation par les faits, elle comporte néanmoins des jugements de valeur à chacune des étapes de sa réalisation: 1) l'identification des solutions possibles, ou envisageables (ex : concernant le choix d'un site pour la réalisation d'un projet éolien); 2) l'identification des enjeux ; 3) la structuration des enjeux sous la forme de critères ; 4) l'évaluation de l'impact du projet au regard de chaque critère et descripteur, 5) l'agrégation des résultats.

C'est pourquoi ces derniers proposent l'usage d'une méthode d'aide à la décision permettant de rendre le plus explicite possible les choix faits tout au long du processus décisionnel et les systèmes de valeurs qui les sous-tendent. Ces méthodes combinées avec des stratégies de participation des acteurs sociaux aux décisions ont été mises à l'essai dans le cadre de projets visant l'élaboration et l'évaluation de scénarios d'affectation du territoire (GEIGER, 2005).

En terminant, nous estimons que la mise en place de dispositifs d'ÉES et l'application de méthodes d'aide à la décision participatives sont des mesures susceptibles d'améliorer le processus de construction de l'acceptabilité sociale en facilitant l'élaboration de scénarios de développement sectoriel (filiale éolienne) et de développement territorial<sup>84</sup>. L'utilisation d'une grille d'analyse multicritère peut être intégrée comme un outil de participation des acteurs à la définition des préoccupations et des enjeux (problématique), ainsi que comme un outil de démocratisation du processus de prise de décision, tant qu'elle permet d'accroître sa transparence et sa crédibilité.

Nous croyons également que l'application de processus de suivi des impacts sociaux des projets éoliens constitue une mesure nécessaire pour tirer des leçons des expériences réalisées à ce jour. À cet égard, des études longitudinales concernant les impacts directs, indirects, cumulatifs, synergiques, positifs ou négatifs, des projets sur le mode de vie des individus et des communautés pourraient être réalisées.

---

<sup>84</sup> Comme évoqué précédemment, la documentation disponible se limite à présenter la stratégie de développement adoptée; nous n'avons pas trouvé de traces des options envisagées pour le développement de la filière éolienne. Un des résultats attendus de l'application de processus d'ÉES consiste justement à élargir la gamme des options envisageables par l'élaboration de scénarios d'actions et à les soumettre à une grille d'évaluation multicritère.



## Bibliographie

- Alberts, Daniel J. 2007. « Stakeholders or subject matter experts, who should be consulted? » *Energy Policy*, 35: 2336-2346
- Alvarez-Farizo, Benona, Nick Hanley. 2002. « Using conjoint analysis to quantify public preferences over the environmental impacts of wind farms. An example from Spain ». *Energy Policy* 30: 107-116\*
- André, Pierre, Jean-Pierre Revéret, Abdoulaye Sène. 1999. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*. Montréal : Presses internationales polytechniques. 416 p.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, 216-224
- Barritault, Philippe. 2007. « Le développement de la filière éolienne : État des lieux en Poitou-Charentes ». Communication : Délégation régionale de l'Agence de l'environnement et développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME). Berney – Saint-Martin, 28 mars 2007.
- Benko, Georges et Mick Dunford. 1992. « Changement structurel et organisation spatiale du système productif », *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 2, pp. 213-239
- Botes, Lucius, Dingie Van Rensburg. 2000. « Community Participation in Development: Nine Plagues and Twelve Commandments », *Community Development Journal*, Vol. 35, No. 1, 41-58
- Bouchard R., Chaumel J.-L., Dubuc P., Gipe P., Ruest G., Ste-Marie G. (2007). *L'éolien au Québec, pour qui souffle le vent?*, Éditions Écosociétés.
- Bourdieu, Pierre. 1985. « The forms of capital ». In: J.G. Richardson, *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, New-York: Greenwood, 241-258
- Bruhn-Tysk, Sara, Mats Eklund. 2002. « Environmental Impact Assessment: a Tool for Sustainable Development? A Case Study of Biofuelled Energy Plants in Sweden ». *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 129-144
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2005b). *BAPE217-Projets de parcs éoliens à Baie-des-Sables et à l'Anse-à-Valleau. Rapport d'enquête et d'audience publique ; 217, 16 septembre 2005*. Québec, Québec : BAPE: 164.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2006a). *BAPE231-Projet d'aménagement d'un parc éolien à Saint-Ulric, Saint-Léandre et Saint-Damase par Northland Power Inc. Rapport d'enquête et d'audience publique ; 231, 24 août 2006*. Québec, Québec : BAPE: xiv, 85.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (2006b). *BAPE232-Projet d'aménagement d'un parc éolien dans la MRC de Rivière-du-Loup. Rapport d'enquête et d'audience publique ; 232, 15 septembre 2006*. Québec, Québec : BAPE: ix, 140 f.
- Burdge, Rabel J., Robert A. Robertson. 1990. « Social Impact Assessment and the Public Involvement Process ». *Environmental Impact Assessment Rev*, 10: 81-90
- Canadian Wind Energy Association (CanWea). 2008. Atelier sur l'énergie éolienne et les municipalités. Ville de Québec. 24 septembre.

- Commission de l'aménagement et des équipements. 1992. *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement*. Québec : Gouvernement du Québec, 72 p.
- Côté, Gilles. 2004. *La participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts environnementaux et sociaux : le cas du complexe industriel d'Alcan à Alma (Québec)*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en développement régional. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, 377 p.
- Côté, Gilles. 2001. *La dynamique des acteurs dans le suivi des impacts sociaux : le cas du transport lourd dans le rang Scott (Alma, Qc)*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), Rapport de recherche, Université du Québec à Chicoutimi, 60 p.
- Côté, Louis. 2002. « Le capital social dans les régions québécoises ». *Recherches sociographiques*, XLIII, 2, p. 352-368
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil, 436 p.
- Devine-Wright, Patrick. 2005. « Beyond NIMBYism : towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy », *Wind Energy* 8: 125-139
- Devine-Wright, P., P.D. Fleming, H. Chadwick. 2001. « Role of Social Capital in Advancing Regional Sustainable Development ». *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 19, No. 2, 161-167
- Ek, Kristina. 2005. « Public and private attitudes towards 'green' electricity: the case of Swedish wind power ». *Energy Policy*, 33: 1677-1689
- Elliott, Michael L. 1988. « Conflict Resolution ». In *Urban Planning (second edition)*, sous la dir. de Anthony J. Catanese et James C. Snyder, New York : Mc Graw Hill, 165 p.
- Fawcett, S.B. et al. 1995. « Using Empowerment Theory in Collaborative Partnerships for Community Health and Development ». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No 5, 677-688
- Firestone, Jeremy, Willett Kempton. 2007. « Public opinion about large offshore wind power: Underlying factors ». *Energy Policy*, 35: 1584-1598
- Feurtey É., Dufour D., Joncas M., Vaillancourt M., Saucier C., Côté G., Jean B., Sakout A., Goujard B., Hamdouni A. (2008), « *Guide - Énergie éolienne et acceptabilité sociale ; Guide pour les élus municipaux du Québec* », réalisés par les CRÉ de l'Est du Québec (Chaudières-Appalaches, Côte-Nord, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Bas-Saint-Laurent), le Laboratoire d'étude des phénomènes de transferts appliqués au bâtiment (LEPTIAB-France), l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne (UQAR), et financés par le Fonds franco-québécois de la coopération décentralisée et la Région Poitou-Charentes (France), Lévis, octobre 2008.
- Fontan, J.-M. 1997. « L'État-région : une nouvelle forme de régulation du territoire? », sous la direction de : Côté, Serge, J.-L. Klein et M.- U. Proulx, *Action collective et décentralisation*, Rimouski et Chicoutimi UQAR-GRIDEQ et UQAC-GRIR (Coll. : Tendances et débats en développement régional, no 3), pp. 233-254, 254 p.

- Freudenburg, William R. et Darryll Olsen. 1983. « Public Interest and Political Abuse: Public Participation in Social Impact Assessment ». *Journal of the Community Development Society*, Vol.14, No 2, 67-82
- Gagnon, Christiane. 2002. *Modélisation des incidences sociales : évaluation environnementale et développement régional viable*. Rapport de recherche, Chicoutimi. En ligne, <http://www.uqac.quebec.ca/msiaa>.
- Gagnon, Christiane. 1998. « L'évaluation intégrée des impacts sociaux : une interface entre le social et l'économique, entre le local et le global. » Texte non publié.
- Gagnon, Christiane. 1993. « Les communautés locales face aux défis du développement durable ». In : Dufour, Jules et al. *L'éthique du développement : entre l'éphémère et le durable*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'interventions régionales, p. 381-404
- Gauthier, Mario. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse présentée comme exigence partielle à l'obtention d'un doctorat en études urbaines. Montréal. Université du Québec à Montréal, Faculté de l'aménagement, 317 p.
- Geuzendam, C. 1998. « Wind energy and public acceptance ». In: *Wind Energy and Landscape*, sous la dir. de: Ratto & Solari: 135-140
- Godbout, Jacques. 1991. « La participation politique : leçons des dernières décennies ». In : Jacques Godbout, *La participation politique*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 11-32
- Gouvernement du Québec (2003a). *Énergie éolienne et énergie produite avec de la biomasse*. Décret 352-2003, 19 mars 2003. Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. c. R-6.01), Québec : Gazette officielle. **135e année** : 1677-1678.
- Gouvernement du Québec (2003b). *Les préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de l'énergie éolienne*. Décret 353-2003, 19 mars 2003, Québec : Gazette officielle. **135e année** : 1778-1779.
- Gouvernement du Québec (2004). *Programme d'attribution des terres du domaine de l'état pour l'implantation d'éoliennes*. Décret 28-2004, 14 janvier 2004. Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (L.R.Q. c. M-25.2), Québec : Gazette officielle. **136e année** : 918-922.
- Gouvernement du Québec (2005a). *Second bloc d'énergie éolienne*. Décret 926-2005, 14 janvier 2004. Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. c. R-6.01), Québec : Gazette officielle. **137e année** : 5859B.
- Gouvernement du Québec (2005b). *Les préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de l'énergie éolienne*. Décret 927-2005, 15 octobre 2005, Québec : Gazette officielle. **137e année** : 5867B.
- Gouvernement du Québec (2005d). *Programme d'attribution des terres du domaine de l'état pour l'implantation d'éoliennes*. Décret 928-2005, 15 octobre 2005. Loi sur le ministère des Ressources naturelles de la Faune et des Parcs (L.R.Q. c. M-25.2), Québec : Gazette officielle. **137e année** : 5860B-5865B.

- Gouvernement du Québec (2007a). *Programme d'attribution des terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes-Modification. Décret 647-2007*, 15 août 2007. Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (L.R.Q. c. M-25.2), Québec : Gazette officielle. **139e année** : 3406-3407.
- Gouvernement du Québec (2007b). *Second bloc d'énergie éolienne-modification. Décret 926-2005*, 21 février 2007. Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. c. R-6.01), Québec : Gazette officielle. **139e année** : 1263-1264.
- Gouvernement du Québec (2008a). *Bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones. Proposition de Règlement-18 mai 2008*. Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. c. R-6.01), Québec : Gazette officielle. **140e année** : 2117-2119.
- Gouvernement du Québec (2008b). *Bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires. Proposition de Règlement-18 mai 2008*. Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. c. R-6.01), Québec : Gazette officielle. **140e année** : 2119-2121.
- Gross, Catherine. 2007. « Community perspective of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance ». *Energy Policy*: [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Groupe d'études interdisciplinaires en géographie et environnement régional (GEIGER). 2005. *Projet pilote de réalisation d'une évaluation environnementale stratégique territoriale par les Atikamekw – Tome 1*. Montréal. Université du Québec à Montréal, 276 p.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris : A. Fayard, 2 volumes
- Hélimax Énergie inc. 2007. *Étude stratégique concernant les règlements de contrôle intérimaire (RCI)*. Rapport, 17 p.
- Huijts, Nicole M.A., Cees J.H. Midden, Anneloes L. Meijnders. 2006. « Social acceptance of carbon dioxide storage ». *Energy Policy*: [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Issalys, Pierre. 1983. « La régulation par un organisme administratif autonome comme modèle de contrôle et de participation ». *Les Cahiers de Droit*, Vol 24, 832-900
- Jacob Peter, Barry Sadler. 1990. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*. Hull : Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 204 p.
- Jean Bruno. 2006. « Le développement territorial: un nouveau regard sur les régions du Québec » *Recherches sociographiques*, XLVII, 3, 465-474
- Jobert Arthur, Pia Laborgne, Solveig Mimler. 2006. « Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies » *Energy Policy*: [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Kaldellis, J.K. 2005. « Social attitude towards wind energy applications in Greece ». *Energy Policy*: 596-602\*

- Kant, Emmanuel. *Métaphysique des mœurs 1*, traduction de l'allemand par Alain Renaut : Paris : GF Flammarion, p.97. Tiré de : Métayer, Michel. 2002. *La philosophie éthique : enjeux et débats actuels*. Saint-Laurent : Éditions du renouveau pédagogique, pp. 57
- Klein, J.-L. 1989. « Les mouvements sociaux et le local dans la régulation postkeynésienne », sous la direction de Gagnon, C. et al. *Le local en mouvement*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, (Coll. Développement régional, pp. 352-364, 395 p.
- Krishna, Anirudh. 2002. « Enhancing Political Participation in Democracies : What is the Role of Social Capital? ». *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No 4, 437-460
- Krohn Soren & Steffen Damborg. 1999. « On Public Attitudes Toward Wind Power ». *Renewable Energy* 16 : 954-960
- Kymlicka, Will. 1999. *Les théories de la justice*. Canada : Boréal, 363 p.
- Lacoste, Paul et al. 1988. *L'évaluation environnementale : une pratique à généraliser, un procédé d'examen à parfaire*. Québec : Comité d'examen sur la procédure d'évaluation environnementale, 130 p.
- Lafontaine, Danielle, Johanne Boisjoly (Collectif : B. Jean, R. Marceau, P. Leblanc (dir.) et autres). 2007. *La mise en application et l'évaluation du dispositif de Pacte rural*. Rimouski : UQAR, CRDT, 400 p.
- Lafontaine Danielle. 2005. « Le développement régional et territorial : un nouveau paradigme? Jalons pour un projet de recherche internationale comparative » sous la direction de Danielle Lafontaine et Bruno Jean, *Territoires et fonctions*, Tome 1, Université du Québec à Rimouski, Éditions GRIDEQ, Éditions CRDT, pp. 347-406
- Le Bossé, Yan D., Margerite Lavallée. 1993. « Empowerment et psychologie communautaire : aperçu historique et perspectives d'avenir ». *Les Cahiers internationaux de psychologie sociale*, No 18, 7-20
- Leborgne, D. A. Lipietz. 1992. « Flexibilité offensive, flexibilité défensive: deux stratégies sociales dans la production de nouveaux espaces économiques ». In : G. Benko, A. Lipietz. *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Économie en liberté, 360-363
- Lévesque, Benoît, Lucie Mager. 1992. « Vers un nouveau contrat social? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local ». In: *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et de Juan-Luis Klein. Chicoutimi: Groupe de recherche et d'intervention régionales, Université du Québec à Chicoutimi, 19-68
- Limoges, Camille, et al. 1993. *L'état et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique*. Québec: Conseil de la science et de la technologie, 183 p.
- Limoges, Camille. 1993a. « Expert Knowledge and Decision-Making in Controversy context ». *Public Understand Science*, Vol 2, 417-426
- Lowndes, V., D. Wilson. 2001. « Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable ». *Political Studies*, Vol. 49, 629-647

- McLaren Loring, Joyce. 2007. « Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success ». *Energy Policy*, 35: 2648-2660
- Maillat, Denis. 1996. Systèmes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales. In : S. Côté et al., *Le Québec des régions: vers quel développement?*. Rimouski: GRIDEQ, 87-106
- Maloney, W., G. Smith, G. Stoker. 2000. « Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized Top-down Perspective ». *Political Studies*. Vol. 48, 802-820
- Margerum, Richard D. 1999. « Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice » *Environmental Management*, Vol. 24, No 2, 151-166
- Martel, Jean-Marc, Alani Rousseau. 1993. *Cadre de référence d'une démarche multicritère de gestion intégrée des ressources en milieu forestier*. Québec : Sous-comité socio-économique de la gestion intégrée des ressources, 49 p.
- Maruyama, Y., M. Nishikido, T. Liada. 2007. « The Rise of community wind power in Japan: Enhanced acceptance through social innovation ». *Energy Policy* [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Menz, Frederic. 2006. « The effectiveness of different policy regimes for promoting wind power: Experiences from the states ». *Energy Policy*, 34: 1786-1796\*
- Métayer, Michel. 2002. *La philosophie éthique : enjeux et débat actuels*. Saint-Laurent : ERPI, 404 p.
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). 2007a. *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un développement durable de l'énergie éolienne*. Québec : Gouvernement du Québec, 20 p. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/amen\\_amen\\_eoli.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/amen_amen_eoli.asp) (consulté le 18 août 2008)
- Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). 2007b. *Guide d'intégration des éoliennes au territoire : vers de nouveaux paysages*. Québec : Gouvernement du Québec, 38 p. [http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/amen\\_amen\\_eoli.asp](http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/amen_amen_eoli.asp) (consulté le 18 août 2008)
- Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP). 2006c. *L'énergie pour construire le Québec de demain : La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*. Québec : Gouvernement du Québec, 119 p.
- Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP), 2008. *Le rôle des intervenants*. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-demarche-intervenants.jsp> (consulté le 18 novembre 2008)
- Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP), 2005. *Guide pour la réalisation d'une étude d'intégration et d'harmonisation paysagères : projet d'implantation de parcs éoliens en territoire public*. Québec : Gouvernement du Québec. <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-demarche-outils.jsp> (consulté le 18 août 2008)

- Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP), 2004. *Plan régional de développement du territoire public (PRDTP) pour la région de la Gaspésie et de la MRC de Matane*. Québec : Gouvernement du Québec.  
<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/territoire/planification/planification-regionaux.jsp>  
(consulté le 18 août 2008)
- Ministère des Ressources naturelles, 1996. *L'énergie au service du Québec, un perspective de développement durable*, 108 p.
- Ministère du développement durable de l'environnement et des parcs (MDDEP). 2005. *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de parc éolien*. Québec : Gouvernement du Québec, 20 p.  
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/2003/ENV20030081.htm> (consulté le 18 août 2008)
- Morris, Peter et Riki Therivel. 1995. *Methods of Environmental Impact Assessment*. London : UCL Press, 378 p.
- Nadaï, Alain. 2006. « "Planning", "siting" and the local acceptance of wind power: Some lessons from the French case ». *Energy Policy* [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Newton, Kenneth. 2001. « Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy ». *International Political Science Review*, Vol. 22, No 2, 201-214
- Offe, Claus, Ulrich Preuß. 1997. « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage « efficace » des ressources morales? ». In Claus Offe. *Les démocraties modernes à l'épreuve*. Montréal : L'Harmattan Inc., p. 199-231
- Ortolano, Leonard, Anne Shepherd. 1995. « Environmental Impact Assessment: Challenges and Opportunities ». *Impact Assessment*. Vol.13, No 1, 3-30
- Palerm, Juan R. 2000. « An Empirical – Theoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment », *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (5), 581-600
- Paxton, Pamela. 2002. « Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship ». *American Sociological Review*, Vol. 67, 254-277
- Polatidis, Heracles, Dias A. Haralambopoulos. 2007. « Renewable energy systems : A societal and technological platform ». *Renewable Energy*, 32: 329-341
- Proulx, M.-U. 1995. *Réseaux d'information et dynamique locale*. Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), 334 p.
- Putnam, R.D. 1995. « Bowling alone: America's Declining Social Capital ». *J. Democr.* 6, 65-78
- Rich, R.C. et al. 1995. « Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards ». *American Journal of Community Psychology*, Vol. 23, No 5, 657-667
- Régie de l'énergie. 1998. *Avis de la Régie de l'énergie au ministre d'État des ressources naturelles concernant la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec*, A-98-02, R3395-97  
<http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/avis.html>

- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec. 1998. «*L'Énergie éolienne : Choix stratégiques pour une Quote-part québécoise*». Mémoire présenté devant la Régie de l'énergie du Québec, 105 p. (incluant annexe)
- Roy, Bernard, D. Bouyssou. 1993. *Aide multicritère à la décision: méthodes et cas*. Paris : Économica, 695p.
- Saucier, Carol et al. 2007. « Axe 3 – Développement et territoire ». In : *L'innovation sociale : émergence et effets sur la transformation des sociétés*, sous la direction de : Klein, Juan-Luis, Denis Harrisson. Rimouski : Université du Québec à Rimouski, 377-395
- Sadler, Barry. 1996. « L'évaluation environnementale dans un monde en évolution. » Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. Hull: Agence canadienne d'évaluation environnementale et International Association for Impact Assessment, 300 p.
- Sauter, Raphael, Jim Watson. 2006. « Strategies for the deployment of micro-generation: Implications for social acceptance » *Energy Policy* [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Szarka, Joseph. 2006. « Wind power, policy learning and paradigm change » *Energy Policy* 34: 3041-3048
- Chaumel, Feurtey et al. 2007. *Pour un meilleur encadrement éolien – Adaptation moderne des RCI et interconnexion avec les PIIA*. Rimouski : Université du Québec à Rimouski, 19 p.
- Thibault, André. 1995. « Je participe, tu participes, il consulte... repères et balises pour un bilan de la participation au Québec ». In : *La participation du public à l'heure des bilans*. (Montréal, 24-25 novembre 1995) Recueil de textes déposés au quatrième congrès annuel de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 1-11
- Van der Horst, Dan. 2007. NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies ». *Energy Policy* [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)
- Warner, Mildred. 2001. « Building Social Capital: The Role of Local Government ». *Journal of Socio-Economics*, 30, 187-192
- Webler T. et S. Tuler. 2000. « Fairness and Competence in Citizen Participation : Theoretical Reflections From a Case Study ». *Administration & Society*, Vol. 32, No 5, 566-595
- Weller, T. 1998. « Improving siting acceptance by involvement analysis ». In: *Wind Energy and Landscape*, sous la dir. de: Ratto & Solari: 141-146
- Wolsink, Maarten. 2005. « Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives' » *Renewable & Sustainable Energy Review*, 11: 1188-1207
- Wolsink, Maarten. 2000. « Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support » *Renewable energy*, 21: 49-64
- Wüstenhagen, Rolf, Maarteen Wolsink, Mary Jean Bürer. 2007. « Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept ». *Energy Policy* [www.elsevier.com/locate/enpol](http://www.elsevier.com/locate/enpol)\*

Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research : Design and Methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage, Applied Social Research Methods Series, 171 p.



## ANNEXE 1 : GUIDES D'ENTRETIEN

### Annexe 1a : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE- PROMOTEUR

#### CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU PROJET

Quelles étaient les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale ? (*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population ? Si oui. Par qui ?

#### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet a-t-il été accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ) ?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur quoi comment?

#### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet – environnement*) ?

#### AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

Quel bilan faites-vous de l'audience publique du BAPE ?

Avez-vous apporté des modifications au projet par rapport à sa forme initiale (*mesures d'atténuation des impacts, maximisation des retombées, suivi environnemental, modification du projet*) (*en nommé trois*) ? Si oui en quoi? Si non pourquoi?

#### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, selon vous, comment le projet est-il accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA MUNICIPALITÉ) (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement des capacités*) ?

#### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de l'implantation de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir, comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer ?

## **Annexe 1b : Projets soumis à HQ mais non encore acceptés- PROMOTEUR**

### CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU PROJET

Quelles sont les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale ? (*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population ? Si oui. Par qui ?

Avez-vous apporter des modifications à votre projet par rapport à la version initiale ? Si oui en quoi? Si non pourquoi?

### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet est-il été accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ) ?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur quoi comment?

### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet – environnement*) ?

### ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

Dans l'éventualité où le projet est retenu par Hydro-Québec, croyez-vous que l'audience publique du BAPE pourrait apporter un éclairage sur les impacts et les retombées du projet?

### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, selon vous, comment le projet est accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA MUNICIPALITÉ) (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement des capacités*) ?

### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de l'implantation de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer?

## **Annexe 1c : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE-AUTORITÉS MUNICIPALES**

### CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU PROJET

Comment avez-vous appris qu'un projet de parc éolien se réaliserait à NOM DU LIEU OU DE LA MUNICIPALITÉ?

Quelles étaient les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale ? (*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population? Si oui. Par qui ?

### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet a-t-il été accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ) ?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur quoi comment?

### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet – environnement*) ?

### ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

L'audience publique du BAPE a-t-elle apporté des réponses aux questions que vous vous posiez sur le projet?

Le promoteur a-t-il apporté des modifications à son projet initial (*mesures d'atténuation des impacts, maximisation des retombées, suivi environnemental, modification du projet*) (*en nommé trois*) ? Si oui en quoi? Si non pourquoi ?

Avez-vous joué un rôle à cet égard ?

Quel bilan faites-vous des impacts et des retombées du projet ?

### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, comment le projet est-il accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA MUNICIPALITÉ) (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement des capacités*) ?

### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir, comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer ?

## **Annexe 1d : Projets soumis à HQ mais non acceptés-AUTORITÉS MUNICIPALES**

### CONTEXTE D'ÉMERGENCE DU PROJET

Comment avez-vous appris qu'un projet de parc éolien se réaliserait à NOM DU LIEU OU DE LA MUNICIPALITÉ?

Quelles sont les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale ? (*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population? Si oui. Par qui ?

Le promoteur a-t-il modifié son projet par rapport à la version initiale ? Si oui en quoi? Si non pourquoi?

### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet est accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ) ?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur quoi comment?

### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet, environnement*) ?

### ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

Dans l'éventualité où le projet est retenu par Hydro-Québec, croyez-vous que l'audience publique du BAPE pourrait apporter un éclairage sur les impacts et les retombées du projet?

### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, comment le projet est-il accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA MUNICIPALITÉ) jusqu'à maintenant (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement des capacités*) ?

### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de l'implantation de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir, comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer?

## **Annexe 1e : Projets autorisés en vertu de la PÉEIE-GROUPES D'INTÉRÊT**

### CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU PROJET

Comment avez-vous appris qu'un projet de parc éolien se réaliserait à NOM DU LIEU OU DE LA MUNICIPALITÉ?

Quelles sont les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale? (*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population? Si oui. Par qui ?

### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet a-t-il été accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ)?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur quoi comment?

### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet, environnement*) ?

### ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

L'audience publique du BAPE a-t-elle apporté des réponses aux questions que vous vous posiez sur le projet?

À votre connaissance, le promoteur a-t-il apporté des modifications à son projet initial (*mesures d'atténuation des impacts, maximisation des retombées, suivi environnemental, modification du projet*) (*en nommé trois*) ? Si oui en quoi? Si non pourquoi ?

Quel bilan faites-vous des impacts et des retombées du projet ?

### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, comment le projet est-il accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA MUNICIPALITÉ) (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement des capacités*) ?

### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de l'implantation de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir, comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer ?

## **Annexe 1f: Projets soumis à HQ mais non encore acceptés- GROUPES D'INTÉRÊT**

### CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU PROJET

Comment avez-vous appris qu'un projet de parc éolien se réaliserait à NOM DU LIEU  
OU DE LA MUNICIPALITÉ?

Quelles sont les principales caractéristiques du projet dans sa forme initiale?  
(*envergure – site d'implantation – bénéfices – origine et contrôle du projet*)

Pourriez-vous nous raconter comment le projet s'est déroulé depuis le début ?

Est-ce que des moyens particuliers ont été pris pour informer et impliquer la population?  
Si oui. Par qui ?

Le promoteur a-t-il modifié son projet par rapport à la version initiale ? Si oui en quoi? Si non pourquoi?

### PERCEPTION INITIALE DU PROJET

Comment le projet a-t-il été accueilli par la population de (NOM DE LA MUNICIPALITÉ)?

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet? Qui sur  
quoi comment?

### ENJEUX DU PROJET

Selon vous, quels sont les principaux enjeux du projet (*en nommer 3*) ? (*retombées  
économiques – santé publique – usage du territoire – paysage – participation au projet --  
environnement*) ?

### ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET AUDIENCE PUBLIQUE DU BAPE

Dans l'éventualité où le projet est retenu par Hydro-Québec, croyez-vous que l'audience  
publique du BAPE pourrait apporter un éclairage sur les impacts et les retombées du  
projet?

### LECONS RETENUES

Aujourd'hui, comment le projet est-il accepté dans la population ?

Selon vous, quels ont été les faits saillants qui ont conduit à cette situation ?

Qu'est-ce que vous reprenez de l'expérience de l'implantation du projet à NOM DE LA  
MUNICIPALITÉ) (*division – rapprochements au sein de la communauté / renforcement  
des capacités*) ?

### DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC

Quel bilan faites-vous de l'implantation de projets éoliens au Québec ?

Quelle appréciation faites-vous des outils et mécanismes existants qui sont prévus pour  
encadrer l'implantation de la filière éolienne ?

Dans l'avenir comment croyez-vous que la filière éolienne pourrait se développer ?

## ANNEXE 2 : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT



### FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

<b>Titre de la recherche</b>	<b>DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET FILIÈRE ÉOLIENNE DES INSTALLATIONS ÉOLIENNES SOCIALEMENT ACCEPTABLES : ÉLABORATION ET ÉVALUATION D'UN MODÈLE</b>
<b>Commanditaires</b>	L'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, de l'UQAR. La recherche est financée par la Fondation de L'UQAR.
<b>Chercheur</b>	Gilles Côté, professionnel de recherche
<b>Co-chercheur</b>	
<b>Directeur de recherche</b>	Carol Saucier, Professeur de sociologie, Chercheur principal de l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne (UQAR)

Le formulaire de consentement qui vous a été remis n'est qu'un élément de la méthode de prise de décision éclairée qui a pour but de vous donner une idée générale de la nature de la recherche et ce qu'entraîne votre participation. N'hésitez jamais à demander plus de détails ou de renseignements. Veuillez prendre le temps de lire soigneusement ce qui suit et de bien comprendre toutes les informations.

## A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

### 1. Objectifs de la recherche

#### INTRODUCTION

Depuis l'annonce de la politique gouvernementale du Québec en matière d'énergie «L'énergie pour construire le Québec de demain» qui favorise le développement de l'énergie éolienne et le lancement d'appels d'offres par la société Hydro-Québec pour susciter la réalisation de projets spécifiques, nous assistons à un développement accéléré de cette filière particulièrement dans les régions appelées «ressources».

Les projets réalisés en milieu habité soulèvent le problème de la coexistence harmonieuse avec des activités de types variés : agricoles, forestières, fauniques, industrielles, touristiques, patrimoniales, paysagères et autres. Également, l'implantation de tels projets est délicate compte tenu que les communautés d'accueil constituent des milieux de vie pour des populations de plus en plus soucieuses, tant de leur cadre de vie que de leur qualité de vie.

Les personnes concernées par l'implantation des projets sont non seulement celles qui acceptent de recevoir les équipements sur leur propriété, ainsi que les promoteurs privés, coopératifs ou municipaux de parcs éoliens, mais également les résidents riverains des sites d'implantation dont l'environnement est modifié de façon significative par la réalisation des projets.

Comme on le reconnaît de plus en plus, le développement accéléré de la filière éolienne au Québec nécessite la mise en place d'outils adéquats pour planifier le déploiement des projets sur le territoire ainsi que pour en minimiser les impacts et en maximiser les retombées pour les communautés locales et régionales

#### OBJECTIFS GÉNÉRAUX

La recherche intitulée «Développement territorial et filière éolienne – Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration et évaluation d'un modèle» a pour objectif :

- D'analyser la problématique de l'intégration de parcs éoliens dans le développement économique et social des collectivités,
- De proposer un ou des modèles d'implantation de parcs éoliens, implantation basée sur le suivi des pratiques en terme d'acceptabilité sociale.

Il s'agit d'une première recherche interdisciplinaire axée sur la conception de modèle d'implantation et de suivi de projets de parcs éoliens dans des communautés locales et régionales, ceci dans une perspective de développement territorial durable.

## CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Les étapes de la démarche de recherche sont les suivantes :

- Réalisation d'une **recension analytique** des écrits scientifiques: janvier-mai 07
- Définition des concepts et indicateurs d'un **premier modèle d'analyse et de suivi** de projets d'implantation et de mise en œuvre de parcs éoliens: mai-août 07
- Validation du premier modèle auprès d'un **échantillon construit et raisonné de 6 cas** variés d'implantation réalisée ou projetée de parcs éoliens répertoriés dans différentes MRC et communautés du Québec présentant des profils socio-économiques distinctifs. **Sélection des cas, élaboration de grilles d'observation et questionnaires d'entrevue, réalisation des terrains**: Juin-Décembre 07
- Enfin, identification, à partir des **pratiques analysées**, des éléments d'un **processus de mise en œuvre de parcs éoliens** axé sur la pérennisation de la filière et sur le développement des communautés concernées. Rédaction du rapport final: Janvier 08- Juin 08

### 2. Participation à la recherche

Pour chaque étude de cas sélectionnée, la cueillette d'information primaire se fera par le biais **d'entretiens semi-dirigés** des parties prenantes à l'implantation de projets de parc éolien. La notion de parties prenantes ne réfère pas à des personnes spécifiques mais à des catégories d'intervenants (promoteur, élu, représentants d'organismes publics dans les domaines de l'économie et de l'environnement, des associations de citoyens, des résidents des secteurs limitrophes au site d'implantation, etc.)

Chaque entretien durera approximativement une heure. Aucun thème de l'entretien ne sera livré avant sa réalisation. Cette méthodologie permettra au participant de pouvoir répondre plus spontanément aux questions posées. La conversation sera enregistrée afin de faciliter le traitement ultérieur de l'information.

Dans cet ordre d'idée, autorisez-vous le chercheur à enregistrer la conversation ?

oui    ou     non

La transcription des données de l'entretien réalisée par le chercheur sera envoyée à la personne interviewée pour qu'elle puisse en valider le contenu et apporter des précisions si nécessaire.

### 3. Confidentialité, anonymat ou diffusion des informations

Aucun renseignement personnel concernant les personnes interrogées n'apparaîtra au rapport. Il en est de même, le cas échéant des organismes qu'ils représentent. Aussi, nous utiliserons une codification numérique pour identifier les cas, les personnes et les organismes participant à la recherche.

De plus, seules les personnes réalisant les entretiens et chargées d'en faire le résumé écrit auront accès aux données nominatives des participants et au contenu des entretiens. Ces personnes sont : Gilles Côté (professionnel de recherche, chargé de faire les entretiens et d'en faire le résumé écrit) Carol Saucier (chercheur principal), Évariste Feurtey (étudiant au doctorat, chargé de faire les entretiens et d'en faire le résumé écrit) et trois assistants de recherche en voie de recrutement.

Enfin, les assistants de recherche seront dûment informés des mesures de confidentialité devant protéger les participants aux entretiens.

#### **4. Avantages et inconvénients**

Compte tenu des mesures prises pour assurer la confidentialité, vous ne courez pas de risques ou d'inconvénients particuliers en participant à cette recherche. Sur le plan des avantages, les entretiens peuvent constituer l'occasion de réfléchir sur l'expérience vécue dans le cadre de la réalisation de projets éoliens et d'en tirer des enseignements pour votre bénéfice personnel. Également, la retranscription de ces entretiens sous la forme de résumé permet de conserver une trace écrite de cette réflexion. Enfin, en participant à cette recherche, vous pourrez contribuer à l'avancement des connaissances sur l'acceptabilité sociale des projets éoliens.

#### **5. Droit de retrait**

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec le chercheur, au numéro de téléphone indiqué à la dernière page de ce document. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements personnels vous concernant et qui auront été recueillis avant votre retrait seront détruits.

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche.

Après réflexion et un délai raisonnable, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans préjudice et sans devoir justifier ma décision.

Signature \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

<b>Signature du chercheur :</b> (ou de son représentant) _____	Date : _____
Nom :	Prénom

<p>Pour toute question relative à la recherche, ou pour vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec Gilles Côté, professionnel de recherche aux numéros de téléphone suivants : (819) 378-0050 ou (514) 262-2543. Vous pouvez également écrire à l'adresse courriel suivante : <a href="mailto:gilles_cote@uqac.ca">gilles_cote@uqac.ca</a></p>
--

Un exemplaire du formulaire d'information et de consentement signé doit être remis au participant

## ANNEXE 3 : TRAITEMENT DES DONNÉES

### Annexe 3a : Premier niveau d'analyse

#### PROJETS SOUMIS À HYDRO-QUÉBEC DANS LE CADRE DE L'APPEL-D'OFFRES DE 2000 MW MAIS PAS ENCORE ACCEPTÉS

#### GROUPES D'INTÉRÊT – RÉSIDENTS

##### **QUESTION :**

Comment avez-vous appris qu'un projet de parc éolien se réaliserait à NOM DU LIEU OU DE LA MUNICIPALITÉ?

##### **RÉPONSES PAR RÉPONDANT:**

**R3 :** *Comment j'ai appris ça? Je pense que j'ai été un des premiers à le savoir, parce que NOM DE LA PERSONNE est avec moi sur le comité du NOM DU COMITÉ, et puis on est sur la table jeune les deux, donc ça se brassait et ça fait longtemps que ça se jase. [C'est dans l'informel que tu as appris ça?] Oui. [Comment les gens de NOM DE LA MUNICIPALITÉ l'ont appris?] Le Comité, c'est moi qui leur ai appris et je leur ai demandé au départ de réfléchir à la question [...]. Il fallait que j'aie en AGA aussi pour demander aux résidents en général ce qu'ils en pensaient. J'avais demandé à mon comité d'y réfléchir, puis d'essayer de voir autour d'eux-autres, d'en parler un peu. (p. 3)*

**R4 :** *- Je l'ai appris ici parce qu'il avait déjà fait un journal NOM DU JOURNAL l'année passé qui disait qu'il y avait un projet communautaire qui se développait. Je l'ai su par la suite parce que j'ai commencé à faire des séances d'information peut-être en janvier que j'ai été interpellé par NOM DE L'ORGANISME pour voir si on pouvait envisager l'option coopérative. (p. 21)*

##### Prise en charge par le milieu de son développement

**R7 :** *On a suivi les assemblées d'Hydro-Méga, puis on voyait que ce que ces compagnies-là nous offraient... c'était pas grand-chose, c'était minime.*

*À un moment donné les gens de la MRC, le maire NON DU MAIRE, commençait à parler de former une société où ce serait nous autres qui gèreraient le parc éolien. [...]. Les retombées resteraient dans la région, puis donner un peu plus de redevances aux propriétaires fonciers et aux municipalités. Ça a commencé de même. Après ça, on a été à des réunions de NOM DE L'ORGANISME. [...] Ça fait plus qu'un an. On a formé la Coop l'année passée. Ça fait plus qu'un an, un an et demi qu'on a commencé les premières réunions. Après ça, à moment donné on a eu une réunion ici à NOM DE LA MUNICIPALITÉ, puis on voulait former une Coop. On a embarqué dans la Coop. Ils demandaient ceux qui étaient prêts à embarquer dans la Coop. [...]*

## Annexe 3b : Deuxième niveau d'analyse

### PROJETS AUTORISÉS GROUPES D'INTÉRÊT -- RÉSIDENTS

#### **QUESTION 2.2 :**

Est-ce que des personnes ou des groupes de personnes ont réagi au projet?

#### **TYPE D'ACTEUR :**

PA-AM-A

#### **THÈME :**

Développement

Impact des conflits découlant des controverses environnementales sur la dynamique sociale à l'échelle locale

Milieu social

Culture, histoire, politiques gouvernementales, etc.

Divisions au sein des communautés découlant de controverses passées

#### **RÉPONDANT :**

##### **R14 :**

Le répondant fait état des divisions suscitées au sein des communautés par des controverses passées et qui ont été réactivées par les désaccords portant sur la réalisation du projet de parc éolien. Il y a d'un côté les opposants réunis au sein d'un groupe constitué de personnes ou d'organismes aux motivations diverses, agriculteurs mécontents, amateurs de patrimoine, néoruraux, etc. Du côté des supporteurs du projet, il y a un groupe d'agriculteurs susceptibles de retirer des redevances de l'installation d'éoliennes sur leur territoire.

*Il y avait un noyau dur de quelques agriculteurs qui a fait renaître entre autres à NOM DE LA MUNICIPALITÉ toute l'opposition entre agriculteurs et néoruraux qu'on a vue dans l'histoire des porcheries. C'était la même gang qui ont juste redessiné leurs pancartes, les mêmes acteurs. Il y a cet historique-là, ce sont les mêmes opposants, ce sont les gens de NOM DE LA MUNICIPALITÉ contre ceux du quatrième rang. (p. 13-14)*

Les divergences de point de vue ont suscité des conflits au sein d'organisations syndicales à l'échelle locale entraînant même la démission des représentants locaux.