

La transition énergétique pour un projet territorial¹

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

Introduction : par-delà la transition standardisée, les territoires

La notion de « transition énergétique » occupe de plus en plus de place dans les discours et les politiques publiques. Passant rapidement de l'idée à la politique de mise en œuvre, elle est généralement associée à des stratégies de diversification de sources énergétiques plus soutenables, comme en témoignent les grandes orientations des politiques énergétiques en Europe et au Québec. Or, la similitude étonne, tant les défis sont y différents. Un « modèle » international, voire standardisé pour penser la transition énergétique s'imposerait-il par-delà les particularités nationales? Ne serait-il pas essentiel de « contextualiser » un tel projet, en considérant que, si la transition évoque l'idée du changement, une telle ambition s'inscrit forcément dans une configuration préalable qui diffère d'un pays à l'autre?

En effet, malgré les tendances à la déréglementation et à la continentalisation des marchés de l'énergie, des différences notables demeurent à l'échelle nationale dans le secteur de l'énergie. Les politiques adoptées au Québec depuis 15 ans autour de la diversification du portefeuille énergétique illustrent bien la diversité des choix possibles en fonction d'un contexte précis. La politique éolienne souligne ainsi comment les politiques d'État sont toujours des facteurs clé de la régulation des enjeux énergétiques, qui aboutissent à des modèles nationaux de développement éolien (Szarka, 2007). En ce qui a trait à un ensemble d'institutions et de traditions propres, chaque pays privilégie des arrangements et des instruments différents pour encadrer et soutenir les initiatives issues du secteur. En ce sens, la transition, comme tout projet énergétique, s'inscrit dans un cadre préexistant : un « régime de ressources » composé d'acteurs, de règles et de pratiques inscrits dans un ensemble d'idées fondant un paradigme de développement, posant de diverses façons les contraintes et les opportunités qui orientent le chemin de développement énergétique et celui de sa transition (Howlett, 2001).

Plus subtile que le volontarisme politique affiché, il y a tout un jeu par lequel des modèles de développement économique sont reconduits, ajustés et parfois réformés, sans qu'il soit possible

¹ Le présent texte a été présenté au colloque *Transition énergétique dans les territoires ruraux*, organisé par le laboratoire Pacte (U. Joseph-Fourier, Grenoble) le 5 décembre 2013. Il est fondé sur des travaux amorcés par les deux auteurs depuis 2007 à l'UQAR sur la filière éolienne et l'acceptabilité sociale (et, en particulier, une récente étude réalisée dans le cadre de l'Évaluation environnementale stratégique du Gaz de schiste qui a réuni plusieurs collaborateurs (Fournis, Fortin, Prémont et al., 2013). Nous remercions en particulier Pierre-Henri Bombenger (HEIG-CV), Jean-Philippe Laliberté et Anne-Sophie Devanne (UQAR) qui ont travaillé aux deux cas rapportés brièvement.



d'en prédire l'issue (Évrard, 2010). Cet article pose donc hypothèse de la nécessaire contextualisation des politiques publiques, y compris de l'ambitieux projet de la transition énergétique : il s'agit de montrer les défis liés au changement dans tout modèle de développement énergétique. De par sa nature socialement et historiquement située, celui-ci montre forcément de la résistance, souvent associée à l'inertie. Mais si cette « résistance » s'expliquait plutôt par les structures et les mécanismes propres aux régimes de ressources qui autorisent les acteurs et les territoires à être des moteurs de l'innovation?

Émergeant au sein d'un régime de ressources hydro-électrique plus ancien, le chantier québécois de l'énergie éolienne, amorcé il y a une quinzaine d'années, permet de mieux comprendre les processus complexes et localisés de co-construction de la ressource. Inspirés par la sociologie des sciences, nous tenterons d'explicitier le travail politique de cadrage cognitif réalisé par les acteurs territoriaux : dans le contexte d'un modèle énergétique québécois centré sur l'hydro-électricité, l'introduction de l'éolien active diverses dynamiques sociales et institutionnelles qui, menant à des issues différentes (verrouillage du territoire/ouverture sous conditions), rappellent la diversité des voies de la transition énergétique.

L'éolien, entre continuité et évolution du modèle québécois

De prime abord, le Québec semble en position privilégiée pour relever les défis de la transition énergétique. Fort d'un vaste territoire regorgeant de ressources naturelles, il tire jusqu'à 97 % de sa production d'électricité de sources renouvelables. Depuis la « Révolution tranquille » et la nationalisation de l'électricité dans les années 1960, la ressource hydraulique est au cœur d'une épopée collective qui voit le peuple québécois se réapproprier un levier majeur de développement en affirmant le contrôle public et national sur la ressource, souvent dans une optique d'industrialisation. La création de la société d'État Hydro-Québec scelle ce nouveau pacte collectif, qui trouve son aboutissement dans un régime hydro-électrique d'inspiration moderniste, keynésienne et démocratique (Netherton, 2008). Cinquante ans plus tard, le Québec est dans le peloton des producteurs mondiaux d'hydro-électricité : [fort d'une capacité installée de 37 000 mégawatts en 2009](#), il est au quatrième rang mondial, derrière la Chine, le Brésil et les États-Unis. Une inflexion s'est certes produite dans les années 1990-2000 qui, sans rompre vraiment avec la trajectoire historique du régime hydro-électrique provincial, a teinté de développement durable la politique énergétique des impératifs classiques d'attractivité industrielle².

Le développement de l'énergie éolienne, amorcé dans les années 2000, incarne bien cette tentative de transition du régime hydro-électrique. Le projet éolien québécois est ainsi un levier de diversification de l'économie d'une région en difficulté (la péninsule gaspésienne depuis la MRC de Matane), visant à créer une nouvelle filière industrielle autour de la production d'éoliennes. Mais il s'agit aussi de mettre en place les conditions de production de masse d'une électricité

2 En particulier en offrant des tarifs avantageux pour fournir de l'énergie (tarif L) à des producteurs et ainsi attirer des investissements étrangers pour des activités industrielles énergivores, comme les alumineries dans les années 1980s.



verte, avec la multiplication des parcs éoliens – au point que le parc éolien québécois tend désormais à constituer, sous une forme diffuse ou éclatée, une sorte de mégaprojet de développement (Fournis et Fortin, 2014)³.

Il reste cependant à saisir ce que peut signifier concrètement cette expression (éolienne) de la transition du régime hydro-électrique québécoise au sein même des territoires qui sont censés l'incarner. C'est donc au niveau des territoires que se posent les défis, propres au Québec, de la transition énergétique : nous insisterons en particulier sur le travail politique des acteurs territoriaux pour opérer un mouvement continu d'ajustement entre les politiques nationales (telles que conçues au centre) et leur réalité territoriale (telles qu'effectivement mises en œuvre).

Le cas de Ste-Luce : de la controverse au verrouillage du territoire

Le premier cas permet de saisir le rôle actif des territoires pour gérer la tension entre la localisation technique (« *siting* ») et la défense du lieu (Devine-Wright, 2011) – y compris par des controverses complexes. Le projet de parc compte 34 éoliennes de deux mégawatts, dans deux municipalités, dont 27 à Ste-Luce, une petite municipalité rurale (2 800 hab.) qui, rattachée à la région administrative du Bas-Saint-Laurent, ne fait partie du territoire visé pour la localisation de la production manufacturière.

Suivant la démarche usuelle, l'entrée du projet sur le territoire est discrète. Le promoteur amorce en 2007 sa stratégie de localisation technique du parc en démarchant des propriétaires terriens pour signer des contrats confidentiels d'option de location. Il informe aussi la municipalité au printemps 2007 en sollicitant une lettre d'appui (afin de bénéficier des points attribués dans l'appel d'offres). Hésitant faute de mandat précis, le conseil municipal choisit une formule de « soutien conditionnel » qui, prévoyant un référendum municipal ultérieur, laisse à la population le choix démocratique final sans bloquer le processus. L'entente, comme le projet, reste cependant peu connue hors du cercle des initiés.

Tout change le 5 mai 2008, lorsqu'Hydro-Québec annonce les projets retenus par l'appel d'offres. La phase de contestation débute par une crise de confiance : des habitants découvrent avec stupeur qu'un projet est prévu « dans leur cour » et qu'une négociation a été engagée par leurs élus. Commence alors une quête d'information à travers diverses sources et réseaux. L'opposition citoyenne au projet se structure ensuite au sein d'un comité local. Occupant l'espace public (brochure, blogue, etc.), il appelle à faire pression sur les élus et enclenche une stratégie de recadrage symbolique de la question éolienne. La contestation a une dimension substantielle, liée aux effets concrets du projet sur une zone habitée, en particulier sur le paysage (la « vue sur le fleuve » constitutive du mode de vie bas-laurentien). Elle est aussi d'ordre procédural, dénonçant un processus décisionnel jugé comme manquant de transparence. L'opposition sur le déficit de

3 Il est estimé que l'ensemble des parcs construits aura une capacité installée de 1700 MW au printemps 2013 et de 3350 MW en 2015, ce qui reste marginal par rapport à l'hydroélectricité (35 000 MW) (MRN, 2013 : 16).



planification et de démocratie locales souligne toute la distance entre ces citoyens et leurs représentants élus.

Face à la controverse, le promoteur tente de mener sa propre campagne d'information. Il met également en place une table de concertation supra-locale qui, par sa composition, donne plus voix à des élus appuyant son projet. Mais ceci n'empêche pas le retrait de la municipalité qui, un mois plus tôt (le 4 août⁴), retirait son « appui conditionnel » au promoteur : dans une déclaration ambiguë, ce dernier semblait remettre en cause le cœur du compromis négocié (la nécessité d'un référendum local), au profit de la délégation de la décision finale au BAPE⁵. Or, pour les élus, ces deux mécanismes ne s'équivalent pas : le premier a un caractère contraignant, porté par l'autorité locale, alors que le second n'est que consultatif, soumis au pouvoir discrétionnaire du ministre. En quelques semaines, les coalitions locales se reconfigurent et cristallisent leur position.

La municipalité assure désormais une direction forte pour contraindre la localisation du projet. Elle recadre symboliquement son action autour de la protection du paysage, principale revendication citoyenne, en mobilisant une récente étude qui reconnaît une « forte concentration de paysages de très grande qualité » sur son territoire. En termes procéduraux, les élus mobilisent diverses expertises juridiques et, en quelques mois, usent de leur compétence en matière de réglementation du sol pour définir des paramètres non négociables : la localisation des éoliennes sera prohibée sur un corridor de cinq kilomètres le long du fleuve, aux paysages hautement valorisés. Ici le temps et la cohésion du Conseil sont des facteurs cruciaux, car le règlement ne s'appliquerait pas au parc projeté si le promoteur demandait un permis de construction avant son adoption.

Cependant, cette course à la planification laisse le dilemme entier pour la communauté. L'obtention des signatures nécessaires à l'organisation d'un référendum pour s'opposer au projet de règlement (en vertu des règles municipales) déplace l'enjeu : le débat porte moins sur le projet de parc lui-même que sur le règlement municipal à son égard. Sollicité dans la délibération, le promoteur préfère d'ailleurs annoncer l'abandon de son projet – le nouveau règlement compromet en effet la configuration du parc éolien et les ententes de location déjà signées. La clôture de la controverse est douce-amère : le 3 mai 2009, les partisans du nouveau règlement remportent difficilement le référendum, à 52,4 % (avec un taux de participation de 41 %). Certes, le territoire local se trouve juridiquement verrouillé pour le projet de parc éolien; mais cette stratégie demeure fragile, soutenue par une partie seulement de la communauté, créant de fortes tensions internes à moyen et, sans doute, à long terme.

Le travail politique de cadrage symbolique se poursuit, alors que les débats se déplacent à d'autres échelles pour trouver de nouveaux compromis régionaux. Toutes les parties en présence s'investissent en effet dans diverses tribunes pour susciter des alliances et peser sur les processus

4 Résolution 2008-08-214 de la municipalité.

5 Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est un organisme formel, dont le mandat s'inscrit dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale qui s'applique aux grands projets.



décisionnels. La municipalité de Ste-Luce souhaite ainsi faire reconnaître ses revendications au sein de la MRC de Métis, instance qui coordonne les efforts de planification supra-locale. Après une valse-hésitation, les autres maires valideront le renforcement des normes d'implantation le 26 novembre 2008, non sans avoir avancé entre temps une solution de rechange, pour relocaliser le projet dans une collectivité rurale proche, où le consensus social semble régner. Au vu des exigences draconiennes de l'appel d'offres (quant au prix de vente de l'énergie, étroitement lié à la taille du parc), ce compromis de relocalisation semble la voie seule possible... mais n'est pas endossé par Hydro-Québec.

Finalement, un autre terrain d'entente se découvrira sur le plus long terme, où la vocation éolienne du territoire misera sur un autre modèle de projet (« communautaire », dans le cadre du troisième appel d'offres éolien). La MRC de la Mitis confirme son engagement dans des projets fondés sur un partenariat entre des acteurs publics et privés pour partager les bénéfices économiques et les risques financiers. Toutes les municipalités appuient le parc La Mitis : longtemps divisée, la municipalité de Ste-Luce ralliera finalement à ce projet trois ans plus tard (mai 2013). Au final, après plusieurs années de travail, il y aura bien un projet de parc éolien sur le territoire, mais selon des modalités bien différentes : dans une autre partie du territoire, préservant les paysages du fleuve, selon un autre modèle de partenariat mixte public-privé, avec des retombées économiques plus importantes.

Cas 2. La Régie intermunicipale de l'énergie en Gaspésie

Dans la politique éolienne, la Gaspésie est le territoire d'implantation privilégié des entreprises manufacturières, grâce à une « clause » prévue aux appels d'offres qui exige des taux de retombées dans la région. Toutefois, les premiers parcs issus du premier appel d'offres (mai 2003) donnent lieu à des retombées territoriales moindres qu'escomptées, malgré un investissement de 1,9 milliard de dollars. Or, la Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM) se mobilise et organise une coordination des acteurs publics pour revaloriser les acteurs locaux dans la politique nationale. La CRÉGÎM va entre autres construire au niveau local une capacité politique, administrative et technique pour négocier des rétributions importantes pour les municipalités et MRC. Cette stratégie s'appuie sur la construction d'une coalition, articulant la gestion d'enjeux externes (essentiellement l'alignement avec l'instrument des appels d'offres) et internes (l'articulation des intérêts entre collectivités publiques). Pour ce faire, un nouvel organisme est créé, la Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, qui offre une réponse collective lors troisième appel d'offres éolien (2009). Cette mobilisation se structure en trois grands temps.

La première étape vise à structurer un enjeu collectif. Conformément à la stratégie d'industrialisation par la filière éolienne (programme Accord), la CRÉGÎM défend la pérennisation de la filière éolienne gaspésienne née du premier appel d'offres et l'amélioration des retombées économiques locales. À cette fin, des rencontres sont régulièrement organisées avec les



autorités centrales pertinentes pour défendre la priorité gaspésienne dans la politique nationale⁶. En outre, la CRÉGIM va inventer de nouveaux modes d'intervention économique, pour accroître les retombées économiques. Ceci passe par le tissage d'un consensus parmi les élus gaspésiens, autour de la nécessité de mécanismes de mutualisation assurant une capacité politique commune compensant l'éclatement et la faiblesse des ressources locales (notamment en matière d'ingénierie) face aux enjeux éoliens (en particulier les sollicitations des promoteurs mettant les municipalités en concurrence). Après diverses tentatives et explorations techniques, la CRÉGIM opère en 2006 un recadrage symbolique du diagnostic, passant du thème de l'industrialisation exogène à celui de « l'optimisation » des retombées, en fonction des règles récentes autorisant les municipalités à participer financièrement aux projets et à créer des sociétés en commandite avec des entreprises privées (Loi 134).

Les travaux préparatoires au troisième appel d'offres en 2008, dit « communautaire », marquent un autre temps de la mobilisation régionale, de tissage des liens d'une coalition des collectivités gaspésiennes : cet appel est exclusif aux petits projets (maximum 25 MW de puissance installée) et partenarial (acteur territorial-investisseur privé). La CRÉGIM appelle à poursuivre la mobilisation auprès des ministères centraux pour s'assurer de leur réceptivité aux conditions territoriales gaspésiennes (priorité gaspésienne, relativisation de la distance, etc.). La mobilisation est ambitieuse, puisque la Conférence régionale des élus propose un projet territorial intégrant les grandes dimensions internes (informations, évaluations, partenariats, mobilisation de compétences techniques) et externes (négociations avec les promoteurs et les instances nationales) d'une véritable coalition de développement éolien.

L'année suivante, la CRÉ forge un relatif consensus autour des conditions financières et techniques (financement de ressources techniques) permettant, début 2010, de valider la formule politique et réglementaire du projet. Affiné à la suite du recours à une expertise gestionnaire, légale et financière, le projet prendra la forme d'une régie intermunicipale. La CRÉ devra par ailleurs faire reconnaître cette nouvelle organisation par le gouvernement du Québec. Après l'adoption d'un Projet de loi privé (n° 225 du 10 juin 2010) à l'Assemblée nationale, l'entente intermunicipale est signée par les collectivités gaspésiennes et la Régie et approuvée par le MAMROT durant l'été. Elle est enfin mise à l'épreuve au stade suivant de l'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution pour le bloc communautaire. Cinq projets sont déposés par la CRÉGIM, répartis dans trois MRC et noués avec quatre promoteurs, qui font une bonne place à la participation financière des municipalités devenues « actionnaires » des parcs.

L'impact de la Régie semble relatif, tant le résultat de l'appel d'offres est décevant : un seul parc est retenu (Le Plateau 2). Cependant, il s'agit d'un premier succès, qui ouvre une brèche pour les acteurs territoriaux dans la politique éolienne : le projet du Plateau 2, « greffé » sur celui existant du Plateau, devrait assurer des retombées plus importantes aux membres du co-actionariat. À terme, la Régie pourrait doter les élites gaspésiennes d'un capital financier et d'une capacité

6 Par exemple, la direction d'Hydro-Québec (août 2004), le ministre des Ressources naturelles et de la Faune et la ministre responsable de la région GÎM (janvier 2007).



politique précieux pour un prochain appel d'offres. La Régie joue plus généralement un rôle important en matière de développement économique : sans investir le marché de l'éolien (telle n'est pas sa mission), elle dote les petites municipalités d'un soutien politique élargi à la région (qui limite une partie des concurrences) et d'un savoir-faire technique et financier qui permet de peser de manière décisive sur les négociations avec les promoteurs.

Conclusion : penser les projets territoriaux de transition énergétique

Le thème de la transition énergétique est souvent mobilisé sur un mode générique, qui risque de négliger sa nécessaire contextualisation au sein des arrangements particuliers des politiques énergétiques et au sein même des territoires qui constituent une variable clé de ce vaste projet politique. En ce sens, il faut aussi penser la compatibilité entre le projet de transition énergétique et les projets territoriaux – ne serait-ce que pour déterminer dans quelle mesure et comment naissent les projets territoriaux de transition énergétique, voire des « communautés énergétiques durables » (Labussière, Nadaï, 2013).

À cet égard, les deux cas présentés montrent que la transition énergétique territoriale se développe souvent sur plusieurs années, de manière discontinue et vers une issue assez peu prévisible. Dans une perspective de sociologie des sciences (Callon et *al.*, 2009 ; Jolivet et Heiskanen, 2010), quelques paramètres récurrents (les acteurs, la signification et la régulation) se combinent pour générer trois processus structurants : 1) le cadrage de l'enjeu (par les leaders du projet), 2) son débordement (par la contestation notamment) et 3) son réassemblage (sous la forme de solutions organisationnelles et institutionnelles). Ainsi, la transition énergétique passe concrètement par un enrôlement, qui élargit progressivement le cercle des acteurs selon un processus délibératif et itératif qui, en agrégeant les attentes respectives (Walker et *coll.*, 2011), conduit à la création de collectifs (voire de coalitions), qui explorent et cadrent des enjeux non prévus initialement, puis élaborent des arrangements légitimes reliant les différents niveaux requis d'action et de régulation. Ainsi, la transition peut aussi se comprendre comme le résultat du travail continu d'acteurs qui s'engagent dans différents lieux concernés et à toutes les phases du processus. Selon cette perspective, on comprend mieux les défis et les exigences que pose la transition énergétique aux territoires.

Références bibliographiques

EVRARD, Aurélien. 2010. « Expliquer le changement par l'interdépendance des temporalités : les politiques de soutien aux énergies renouvelables en Allemagne et au Danemark », in : Palier B., Surel Y. et *coll.* (dir.), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 79-112.

FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José. 2014. Organisations et territoires, « L'implantation des éoliennes au Québec, un mégaprojet de développement renouvelé? », *Organisations et Territoires*, Vol. 23 (3) : 37-42.



FOURNIS, Yann, FORTIN Marie-José, PRÉMONT Marie-Claude et BOMBENGER Pierre-Henri, avec la coll. de COSSETTE Sylvain et GRONDIN Antoine (2013) « Le sous-secteur éolien et la gouvernance du vent » dans Fournis et Fortin (dir.) *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien*, étude S3-1 remise au comité d'ÉES et au MDDEFP dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste.

HOWLETT Michael (ed.) 2001. *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto: University of Toronto Press.

JOLIVET olivet, Eric et Eva, HEISKANEN. 2010. « Blowing against the wind — An exploratory application of actor network theory to the analysis of local controversies and participation processes in wind energy », *Energy Policy*, 35: 6746-6754.

LABUSSIÈRE, Olivier et Alain NADAÏ. 2013. « L'émergence de collectifs socio-techniques au cœur de la transition énergétique contemporaine », communication présentée au colloque *Systèmes énergétiques renouvelables en France et en Allemagne. Analyse socio-économique, synergies et divergences*, tenu à Strasbourg, les 21, 22 octobre.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES (MRN). 2013a. *De la réduction des gaz à effet de serre à l'indépendance énergétique*. (Faits saillants du document de consultation). n. p.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES (MRN). 2013b. *De la réduction des gaz à effet de serre à l'indépendance énergétique. Document de consultation*. 83 p

NETHERTON Alexander. 2008. « The Political Economy of Canadian Hydroelectricity », in Michael Howlett et Keith Brownsey (eds.), *Canada's Resource Economy in Transition: The Past, Present, and Future of Canadian Staples Industries*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, p. 299-329.

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

WALKER, Gordon, DEVINE-WRIGHT, Patrick, BARNETT, Julie et coll. 2011. « Symmetries, expectations, dynamics and contexts: a framework for understanding public engagement with renewable energy projects » dans *Renewable energy and the public*. Earthscan, Londres, pp. 2-14.

