

Retombées économiques régionales d'un projet éolien en terres privées et en milieu habité situé à l'extérieur des régions admissibles telles que définies par Hydro- Québec

Cadre d'analyse et application au projet éolien dans la MRC de l'Érable

Préparé pour
le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
par Jean Matuszewski

Décembre 2009



L'auteur

L'auteur est économiste de profession et propriétaire d'une maison et d'une terre forestière à St-Ferdinand. Il est spécialisé dans les études d'impact économique de projets industriels et sa pratique l'amène à travailler tant pour les investisseurs privés que pour les administrations publiques.

Président d'une société d'études économiques, ce document a néanmoins été réalisé à partir des ressources personnelles de l'auteur et son contenu n'engage que lui.

Table des matières

L'auteur	2
Sommaire	4
1. Introduction	6
2. Les limites des cadres d'analyse actuels	7
3. Le cadre d'analyse proposé	11
4. La base documentaire	14
5. Évaluation sur la base des informations disponibles	17
6. Conclusion	24
Annexe	25

Sommaire

La question des retombées économiques régionales dans des régions autres que la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine n'a pas été prise en compte dans le Cadre de référence ni dans la grille de sélection d'Hydro-Québec applicables à l'appel d'offres pour le second bloc d'énergie éolienne de 2000 MW, et acceptée par la Régie de l'Énergie. Dans ce contexte, le cadre des discussions et des engagements contractuels concernant les retombées économiques entre le promoteur et la région a été réduit aux montants des redevances aux propriétaires de terres privées sélectionnées et aux municipalités.

En situation de milieu habité et de terrains privés dans des régions autres que la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, ceci amène un « vide méthodologique » qui entraîne une situation où les retombées économiques prévisionnelles sont comprises de façon étroite par la collectivité locale. Ce document propose donc une ébauche de cadre d'analyse, lui-même fondé sur quatre critères : le niveau de besoin (ou la désirabilité économique du projet), le niveau de retombées, le niveau d'engagement et le niveau de risque.

Dans le cas du projet éolien de l'Érable, plusieurs éléments permettent de conclure au caractère marginal et potentiellement négatif de la contribution économique locale.

- En terme de niveau de besoin économique (désirabilité), la région – aux premiers rangs de la province en terme de performance sur l'emploi, même en période de difficulté économique – n'a pas un besoin d'investissement externe aussi massif que la Gaspésie.
- En terme de niveau de retombées, les retombées réelles faisant l'objet d'engagements contractuels, sont limitées aux versements aux municipalités et sont marginales.
- En termes d'engagement, le promoteur n'a pris aucun engagement contractuel autre que ceux indiqués dans les Ententes. En termes de dépenses auprès de fournisseurs et contracteurs de la MRC de l'Érable, et en termes d'emplois locaux, qu'il s'agisse d'emplois pendant la construction ou après, les garanties sont inexistantes. Le promoteur est nouveau et inconnu au Québec et son dossier à l'extérieur du Québec soulève des doutes (condamnation récente par un tribunal espagnol pour un non-paiement de redevances à une administration locale).
- En terme de risque, le libellé des ententes indique que les administrations publiques s'engagent à des dépenses spécifiques reliées à la construction, mais dont le remboursement est cependant plafonné à 440,000 \$ et que ce montant est « fixe et non-révisable ». Par ailleurs, les redevances financières annuelles sont marginales, et, eu égard aux nouvelles dépenses non-remboursables que les administrations publiques pourraient avoir à encourir, il est concevable que le solde

pour les municipalités (nouvelles dépenses engagées moins les redevances) puisse être négatif. En ce qui concerne les garanties de démantèlement, les engagements actuels sont imprécis en termes de coûts et de modalités. Le promoteur n'est pas tenu de mettre de côté des fonds pour le démantèlement dès le début de l'exploitation du parc éolien, comme c'est pourtant le cas avec les nouvelles mines ouvertes au Québec aujourd'hui. Enfin, l'impact possiblement négatif sur le tourisme, la villégiature et la valeur foncière n'a pas été examiné ni par le promoteur ni par les administrations publiques, avec les conséquences négatives possibles sur le rôle d'évaluation et le niveau de taxation.

Il est enfin remarquable qu'aucune étude de faisabilité financière en termes de finances publiques locales n'ait été réalisée, ni même une étude de risque. Vu l'importance du projet, on pourrait espérer qu'à l'étude d'impact financée par le promoteur corresponde une étude visant à examiner les intérêts de la collectivité.

L'analyse réalisée sur la base de l'information disponible indique que le gain pour la collectivité sera limité et risque d'être possiblement négatif.

1. Introduction

Les projets éoliens sont encore nouveaux au Québec, tout au moins à l'extérieur de la Gaspésie. Bien que le processus d'implantation commence à être normé (mais pas toujours suivi) en terme de paysage et de processus de consultation, ce n'est pas le cas pour la question de retombées économiques lorsque le projet se situe en terres privées et en milieu habité à l'extérieur de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine.

Le cas du projet éolien de l'Érable illustre les conséquences de ce manque d'encadrement et d'outils d'analyse.

Ce document examine les cadres d'analyse implicites venant des agences gouvernementales impliquées (Section 2), propose un nouveau cadre d'analyse (Section 3), examine la base documentaire (Section 4) et, sur la base des informations disponibles, fait une évaluation préliminaire des retombées économiques envisageables du projet éolien pour la MRC de l'Érable (Section 5).

2. Les limites des cadres d'analyse actuels

La question des retombées économiques est présente dans plusieurs documents émanant des diverses agences gouvernementales impliquées dans les questions économiques relatives aux projets éoliens. De l'examen de ces documents, on peut en déduire la portée et les limites.

2.1 Le cadre d'analyse d'Hydro-Québec

Dans l'analyse des soumissions, Hydro-Québec utilise une grille de critères pour l'examen de « critères non-monnaïres », c'est-à-dire autres que ceux reliées à l'achat d'électricité. Ces critères sont présentés au tableau de la page suivante.

Hydro-Québec manifeste sa préoccupation pour le développement économique régional dans l'appel d'offres, et de même que, plus spécifiquement dans sa méthode d'évaluation des soumissions. Cette méthode (grille de pondération) permet un premier niveau d'analyse, qui est cependant restrictif : il convient de rappeler que le souci de développement régional (en particulier le « contenu régional garanti ») ne s'applique en effet qu'à la région de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine¹. Alors que les premiers projets éoliens se sont surtout situés en Gaspésie, la question du « contenu régional garanti » et des retombées économiques locales se confondaient. Ce n'est plus le cas lorsque les projets éoliens se déroulent en dehors de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine.

On constate aussi que l'appel d'offres d'Hydro-Québec traite de façon différente les projets en terres privées et ceux en terres publiques. Dans ce dernier cas, l'intérêt général est pris en compte. Dans le premier cas (terres privées), le souci pour l'intérêt général et les retombées économiques pour la collectivité est beaucoup moins affirmé (voir en annexe un extrait du « Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricoles et forestiers »). On peut concevoir qu'en milieu inhabité, la question des retombées économiques locales soit peu pertinente. En milieu habité, elle le devient.

Pourtant, le souci pour l'intérêt général n'est pas hors du mandat des instances publiques dans le domaine énergétique, bien au contraire. Ainsi, la Loi constitutive de la Régie de

¹¹ « Contrat d'approvisionnement en électricité entre Enerfin Sociedad de Energia SA et Hydro-Québec Distribution – Parc éolien de l'Érable » 26 juin 2008. Partie I – Définitions de « contenu régional » (p.4) et de « région admissible » (p. 7). En l'occurrence : « la municipalité régionale de comté de Matane et la région administrative de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine ».

l'Énergie (article 5) – qui a approuvé la grille de sélection - évoque ce souci de façon explicite. Ainsi, la Régie de l'énergie doit, dans l'exercice de ses fonctions :

" ...favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable....elle doit tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif."

Loi constitutive, Article 5

Grille de pondération des critères non-monétaires (Étape 2) utilisée par Hydro-Québec²

Critères	Pondération	
1. Contenu régional additionnel au minimum de 30 % exigé	20 points	
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	15 points	
3. Développement durable	9 points	
- Participation autochtone au projet à hauteur de 10 % et plus	3 points	
	Terres privées	Terres publiques
· Appui des élus locaux	0	2
· Paiements versés aux municipalités, MRC et communautés autochtones (incluant dans ce dernier cas les bénéficiaires estimés en cas de prise de participation dans le projet)	1	4
- Application du cadre de référence	2	n/a
- Paiements versés aux propriétaires privés	3	n/a
4. Solidité financière	4 points	
5. Expérience pertinente	3 points	
- Expérience antérieure du soumissionnaire, des sociétés affiliées, des partenaires, des consultants et fournisseurs à développer avec succès des projets similaires	1	
- Expérience du personnel-clé	1	
- Expérience et part du marché mondial de fabrication d'éoliennes détenues par le manufacturier d'éoliennes désigné	1	
6. Faisabilité du projet	4 points	
- Raccordement au réseau	1	
- Plan directeur de réalisation du projet	1	
- Données de vents obtenues et la production d'électricité prévue	1	
- Plan d'obtention des autorisations environnementales	1	
TOTAL	55 POINTS	

² Régie de l'énergie – « Décision approuvant les modifications aux exigences minimales et à la grille de sélection applicables à l'appel d'offres pour le second bloc d'énergie éolienne de 2000 MW » - D-2005-201 – R-3589-2005 – 28 octobre 2005

Dans le tableau ci-dessus, il est à noter que la notion de « contenu régional » ne s'applique qu'à la « région admissible », c'est-à-dire la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine. Il est également notable que le souci pour la collectivité régionale est quasi absent lorsque le projet est en terre privée, comme si l'intérêt général n'était plus une donnée pertinente parce que le projet est le résultat d'une entente entre parties privées.

2.2 Le cadre d'analyse du MRNF

Parmi les outils de planification du ministère des Ressources naturelles et de la Faune dans le domaine éolien, on retrouve notamment le « Cadre d'analyse pour l'implantation d'installations d'éoliennes sur les terres du domaine de l'État », et, en ce qui concerne les terrains privés, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune réfère le citoyen³ au document intitulé « Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement pour un développement durable de l'énergie éolienne ». Ce dernier document traite des questions d'aménagement relatives aux paysages, à la santé, à la sécurité publique et à la faune. En revanche, ce document ne couvre pas la question des retombées économiques locales.

Et pourtant, selon le ministère des Ressources naturelles et de la Faune : « *en lançant le premier appel d'offres d'énergie éolienne, le gouvernement affirmait d'emblée que le développement de cette nouvelle filière énergétique pouvait non seulement favoriser l'émergence d'une infrastructure industrielle à haute teneur technologique mais également ouvrir une voie de développement économique pour les régions* »⁴. Si cela est possiblement vrai pour la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, à cause des incitatifs substantiels qui sont accordés pour maximiser les retombées économiques des projets éoliens dans cette région, cela est moins sûr pour les autres régions.

2.3 Le cadre d'analyse du BAPE

L'aspect économique fait partie intégrante du mandat du BAPE :

« Le BAPE a pour mission d'informer, d'enquêter et de consulter la population sur des questions relatives à l'environnement que lui soumet le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'éclairer la prise de décision gouvernementale dans une perspective de développement durable, lequel réfère aux seize principes de la Loi sur le

³ Ressources naturelles et de la Faune – Énergie éolienne - Les outils de planification - <http://www.mrn.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-demarche-outils.jsp> Consulté le 1er décembre 2009.

⁴ Ressources naturelles et de la Faune. « Énergie éolienne - Les retombées économiques ». <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-retombees.jsp> - Consulté le 1^{er} décembre 2009.

développement durable qui englobe les aspects biophysique, **économique**⁵ et social. »

BAPE - Rapport annuel de gestion 2008-2009

L'analyse des rapports du BAPE dans le cadre de précédents projets éoliens indique que l'aspect économique est examiné de façon sommaire. En fait, l'aspect économique fait l'objet de sections peu élaborées, dépassant rarement deux pages sur des rapports dépassant souvent les 60 pages. Le traitement des questions économiques relève davantage de l'énumération des constats entendus que de l'analyse. On reprend de façon générale les critères contractuels relatifs à l'emploi, aux ententes avec les propriétaires fonciers et aux ententes avec les municipalités. On dépasse parfois le cadre contractuel pour traiter des répercussions sur le reste de l'économie locale, qu'il s'agisse d'agriculture ou de tourisme mais il s'agit souvent d'une juxtaposition étonnante d'affirmations sans fondement et de résultats d'analyses documentées - sans grille d'analyse permettant d'apprécier la véracité et la pertinence des informations et donc de parvenir à une conclusion éclairée.

La section suivante propose donc un cadre d'analyse en ce sens.

2.4 Conclusion

Aucune de ces agences ne relève la notion de l'intérêt général relié à l'implantation de ces projets éoliens lorsqu'ils se font en terrain privés. En conséquence, les élus locaux n'ont ni l'encadrement ni les outils d'analyse pour aborder ces questions de façon informée, propre à les aider à comprendre l'envergure des retombées économiques, ni à protéger l'intérêt général. Lorsque les projets se situent à l'extérieur de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, région explicitement visée par le Gouvernement du Québec en ce qui concerne les retombées régionales de projets éoliens, ce manque d'encadrement peut résulter pour les élus locaux en une appréciation imparfaite des retombées économiques dans leur propre région, et des décisions mal éclairées.

⁵ Emphase de l'auteur.

3. Le cadre d'analyse proposé

Cette section présente une série de critères permettant – dans le cas de projets éoliens - d'examiner de façon plus systématique la question des retombées économiques dans la région où l'investissement se situe.

3.1 Le besoin de développement économique

Le développement économique n'est pas une fin en soi. Il est davantage requis lorsque la situation économique régionale présente des lacunes notoires, notamment sur le plan de l'emploi et/ou des revenus d'emploi. La question des flux de population est également une préoccupation dans les régions rurales québécoises, souvent caractérisées par une érosion démographique, non sans conséquences économiques.

La densité. A noter que la question du développement économique local ne se pose pas pour les régions en milieu inhabité. C'est ce que les administrations publiques de pays comme le Danemark et la Suède ont compris en localisant les projets éoliens en pleine mer, hors de vue des rives. Ainsi, en Europe, plus de 30 parcs éoliens *offshore* sont déjà en exploitation⁶. Or, la densité de la population de la région Centre-du-Québec est en 2008 de 32,2 hab./km². Par comparaison, la densité est de 9,1 hab./km² dans le Bas-St-Laurent, de 4,7 en Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, et de 0,4 dans la Côte-Nord. Ainsi, le Centre-du-Québec se compare-t-il davantage à des régions comme l'Estrie (29,9), la Capitale-Nationale (36,5) et Lanaudière (36,8)⁷.

L'emploi. La question de l'emploi peut être examinée sous plusieurs angles :

- La période concernée : il s'agit de l'emploi pendant la période de construction versus l'emploi pendant la période d'exploitation;
- Le temps-plein ou temps partiel : A cet égard, l'unité de mesure est la personne-année (ou équivalent-temps plein);
- Le caractère permanent ou temporaire de l'emploi;
- Le lieu de résidence des employés.

⁶ European Wind Energy Association – Offshore statistics – January 2009 - http://www.ewec2009.info/fileadmin/ewec2009_files/documents/Media_room/Offshore_Wind_Farms_2008.pdf . Consulté le 1er décembre 2009.

⁷ Institut de la statistique du Québec (2009), Profils statistiques des régions administratives et des MRC et territoires équivalents.

A la question de l'emploi se rajoute le niveau de salaire. L'analyse est plus complexe puisqu'elle doit tenir compte du coût de la vie, qui n'est pas le même qu'en milieu urbain. Dès lors, les comparaisons avec les moyennes provinciales peuvent être trompeuses.

Les flux migratoires. La question des flux migratoires peut être également pertinente. Il peut d'agir de phénomènes affectant les jeunes (« exode des jeunes ») ainsi que, les personnes âgées se déplaçant vers les centres urbains munis des services et infrastructures appropriées (ex. : santé). En revanche, le mouvement n'est pas à sens unique, l'on peut constater que même si la MRC de l'Érable connaît un solde migratoire négatif, ce n'est pas faute d'attirer de nouveaux résidents sur son territoire. Ainsi, entre 1996 et 2006, c'est 2 000 « entrants » (nouveaux résidents) que la MRC a attirés⁸.

3.2 Le niveau de retombées

Par « retombées économiques régionales », on entend généralement les retombées économiques proprement dites ainsi que les retombées fiscales.

- Lorsque l'on traite de retombées économiques régionales, on fait référence en particulier à la création d'emploi direct (employés de l'investisseur) ainsi qu'aux dépenses réalisées auprès de contracteurs et fournisseurs régionaux, permettant ainsi de créer ou maintenir de l'emploi local (emploi indirect);
- Lorsque l'on traite de retombées fiscales régionales, on fait référence aux taxes foncières et autres types de revenus des administrations publiques locales. Dans le cas particulier des projets de production et de transport d'électricité, ce type de construction n'est pas porté au rôle d'évaluation, selon la Loi sur la fiscalité municipale du Québec.

La notion de retombée économique n'implique pas que celle-ci soit nécessairement positive. En effet, l'envergure monétaire d'un projet d'investissement ne garantit pas des retombées locales élevées, ni même positives, si les retombées négatives l'emportent sur les retombées provenant directement du projet.

Il s'agit donc de mesurer la présence et l'ampleur des retombées *nettes* sur la région. On peut résumer l'enjeu par les questions suivantes :

- Est-ce que les dépenses d'un investisseur se réalisent bien dans la région ou bien ailleurs ?
- Ces retombées locales sont-elles élevées ou au contraire insignifiantes ?
- Est-ce qu'il faut tenir compte de nouvelles dépenses générées par un nouveau projet et qui pourraient réduire les revenus espérés pour la collectivité?

⁸ Institut de la statistique du Québec – Fichier excel téléchargeable : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/migrt_poplt_imigr/migr_interne_5ans.htm consulté le 1er décembre 2009. Fichier statistique intitulé « Entrants, sortants, solde migratoire interrégional et taux correspondants selon le groupe d'âge - MRC et territoires équivalents du Centre-du-Québec, moyennes annuelles 1996-2001 et 2001-2006 »

3.3 Le niveau d'engagement de l'investisseur concernant les retombées

Comme un projet éolien est exempt de fiscalité municipale, les promoteurs peuvent s'engager à certaines compensations envers les administrations publiques locales. Les retombées économiques d'un projet dans une région dépendent des actions futures du promoteur, une fois l'autorisation donnée et le point de non-retour atteint. Son engagement formel par le biais d'entente en terme d'emploi et de dépenses locales, est en ce sens déterminant. La situation est cependant trop nouvelle pour les citoyens québécois et les enjeux sont trop élevés pour se fier à de simples déclarations d'intentions de la part des promoteurs privés. En effet, la priorité d'un promoteur est bien évidemment la recherche du profit, et tout effort de création d'emploi et/ou de dépenses additionnels est inévitablement à son désavantage financier. Ses déclarations doivent donc être soigneusement pesées, à la fois à la lumière de leur contenu, mais aussi à la lumière de la réputation de l'entreprise dans le cadre de projets analogues.

La crédibilité de l'engagement du promoteur dans un projet qui a des conséquences si visibles et durables est donc une question fondamentale.

3.4 Le niveau de risque économique

Il s'agit de la possibilité où les retombées économiques promises ne se matérialisent pas, ou tout au moins pas dans la mesure attendue, ou pis encore que la collectivité doive assumer des conséquences globalement négatives. Cet examen du risque économique et fiscal se fait par des analyses chiffrées, avec utilisation de scénarios, et nécessite donc une base d'information en conséquence.

4. La base documentaire

L'évaluation des retombées économiques selon le cadre proposé doit se faire sur la base d'information pertinente, complète et précise. Cette section présente l'information disponible de même que des questions qui demeurent sans réponse.

4.1 L'information disponible

L'information sur les retombées économiques est de deux ordres : celles identifiables dans des documents contractuels, et celles véhiculées dans les documents promotionnels. L'emphase de la présente analyse porte sur les documents contractuels, à cause de leur caractère formel et précis. Il s'agit notamment des ententes avec les municipalités.

Plusieurs autres informations ont été véhiculées par le promoteur (étude d'impact, site web, brochures, déclarations en audiences publiques) et d'autres sources (média notamment) concernant :

- le niveau d'emploi de construction. Les chiffres ont varié selon le moment et les sources. Les déclarations du promoteur dans le cadre des audiences du BAPE indiquent un niveau de 500, emplois sans préciser leur intensité (temps plein, temps partiel) ni le lieu de résidence.
- Le niveau d'emploi lors de l'exploitation. Les chiffres ont également varié selon le moment et les sources. Les déclarations du promoteur dans le cadre des audiences du BAPE indiquent un niveau de 25 sans préciser le lieu de résidence des employés, ni le caractère permanent des emplois.
- Les dépenses auprès de fournisseurs régionaux. Aucun chiffre n'a été précisé au moment de rédiger ce document (question du BAPE sans réponse en date du 6 décembre 2009).

Ces chiffres ne lient pas le promoteur car ils sont faits en dehors du cadre des conventions juridiques.

L'information concernant la décision d'Hydro-Québec de choisir Enerfin n'est également pas complète. D'une part les soumissions faites dans le cadre de l'appel d'offres sont confidentielles et le contrat entre Hydro-Québec et Enerfin, relève d'un contrat-type, sauf les éléments distinctifs fondamentaux de Enerfin que Hydro-Québec a retenu dans le contrat. Par ailleurs, l'information sur la formule de pointage appliquée par Hydro-Québec dans la troisième et dernière étape de la sélection du promoteur demeure incomplet.

Enfin, les contrats signés entre le promoteur et les propriétaires de terrain ne sont pas disponibles. L'aspect monétaire est connu mais non les restrictions telles que celles qui

pourraient réduire les possibilités de revente de ces terrains (et affectant donc en particulier les signataires d'options). Devant la non-disponibilité publique de ces documents, cet aspect n'est pas traité dans le présent document.

4.2 Les questions sans réponse

L'analyse est limitée par l'information disponible à ce jour. A ce sujet, plusieurs questions explicitement formulées aux différentes instances par le BAPE ou par le biais du BAPE sont restées sans réponse claire, voir sans réponse du tout, en date du 6 décembre 2008. Elles sont regroupées selon les rubriques de la documentation du BAPE et ne concernent que les thèmes reliés aux retombées économiques.

4.2.1 Adressées au promoteur (DQ1⁹)

Question 9

La commission souhaite obtenir un tableau résumant les principaux postes budgétaires au regard des investissements prévus au projet afin de mieux apprécier les retombées économiques locales et nationales. En outre, serait-il possible de donner le coût total des études d'avant projet et le total du revenu brut moyen attendu sur la base de la production moyenne d'électricité prévue et du tarif de départ consenti par Hydro-Québec?

Question 16

Enerfin annonce que 500 emplois seront créés durant la construction. La mesure est imprécise. S'agit-il de 500 travailleurs ou d'un équivalent temps-plein de 500 personnes-année? Quel est le détail de ces emplois par catégorie? Combien seront réalisés par des travailleurs locaux?

Question 48

Quels sont les subventions, les montants accordés et les sources de ces subventions, dans le cadre de ce projet éolien (tant provincial que fédéral). Quelle en est la proportion par rapport au montant investi par le promoteur? En fait, qu'est ce qui est payé par le contribuable canadien pour ce projet?

⁹ Références aux transcriptions des audiences publiques du BAPE.

4.2.2 Adressées au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (DQ2)

Question 6

Considérant qu'il est prévu que l'argent sera mis de côté seulement à la 11^{ème} année d'existence du parc éolien pour son démantèlement mais que ces machines ont une durée de vie plus courte que ça si on regarde les parcs existants, qu'avez-vous prévu en cas de revente des parcs par les promoteurs et en cas de désuétude des machines?

Question 7

Pourquoi n'avez-vous pas prévu un montant d'argent pour prévoir le démantèlement dès le début de sa mise en fonctionnement au moment où les promoteurs sont encore solvables?

A ces deux questions, le ministère répond en référant à Hydro-Québec, qui n'y a pas répondu.

4.3 Conclusion

On note que les administrations publiques régionales n'ont pas préparé d'analyses ni de scénarios financiers prévisionnels du projet, en termes de revenus et dépenses. C'est dans ce contexte d'insuffisance de documentation chiffrée, que l'évaluation des retombées économiques du projet doit malheureusement se faire.

5. Évaluation sur la base des informations disponibles

La présente section analyse la mesure dans laquelle le projet éolien de l'Érable satisfait aux critères de retombées économiques régionales proposés à la Section 3, à partir de la base documentaire disponible.

5.1 Le besoin de développement économique

La région se démarque favorablement pour l'emploi, avec un niveau de chômage parmi les plus bas au Québec. En fait, selon un « Bulletin sur le marché du travail » au Québec¹⁰, la région du Centre-du-Québec est la seule région au Québec qui a vu son taux de chômage diminuer en douze mois de récession par rapport à toutes les autres régions administratives du Québec. À titre de comparaison, la région Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine a un taux de chômage de 17 % et le Centre-du-Québec, 6 %.

La MRC de l'Érable présente une situation économique supérieure à la moyenne provinciale, sauf pour le revenu par ménage, mais le coût de la vie étant moins élevé que dans les grandes villes (ex. : coût de l'immobilier), il n'est pas sûr que la région soit perdante pour autant. En fait, il n'y a rien qui pourrait suggérer une quelconque fragilité économique de la région. L'importance de son secteur agro-forestier n'est pas une faiblesse en soi, puisque la région a précisément mieux réussi que les autres pendant une période de récession. On peut donc conclure que la région est de celles qui ont le moins besoin d'un apport économique externe. C'est donc dire aussi que la diversification économique, désirable, voire urgente pour certaines régions mono-industrielles, ne constitue pas un besoin pour la MRC de l'Érable.

La population diminue aussi, mais c'est loin d'être un problème uniquement pour la MRC de l'Érable. En revanche, on peut se poser des questions sur l'attractivité future de la région pour de nouveaux résidents et ce d'autant plus que l'Institut de la statistique du Québec prévoit une dépopulation marquée au cours de la prochaine génération. Ainsi, alors que la région Centre-du-Québec est parmi les régions qui ne seraient pas menacées par le déclin démographique à venir (6^e rang sur 12 régions qui connaîtront une croissance démographique entre 2006 et 2031), la MRC de l'Érable est celle qui est censée connaître le plus fort déclin démographique de la région (-6,4 % contre 12,3 % pour la région) pendant cette période¹¹. La question à l'ordre du jour devrait être : quelle activité économique peut contribuer à augmenter l'attractivité de la région pour de nouveaux entrants ? Et est-ce qu'un projet éolien est susceptible de créer une augmentation nette significative ?

¹⁰ Ressources humaines et développement des compétences Canada – Bulletin sur le marché du travail au Québec – Juillet 2009.

¹¹ Institut de la statistique du Québec (2009), Perspectives démographiques des MRC du Québec, 2006-2031.

5.2 Le niveau de retombées

5.2.1 L'emploi

En terme d'emploi local pendant la construction, il n'y a aucun engagement formel de la part du promoteur. Celui-ci mentionne 500 emplois directs pendant la construction du parc (18 à 24 mois). Bien que le promoteur n'ait fourni aucune données détaillées sur l'intensité (temps plein, temps partiel) et le lieu de résidence de ces emplois, on peut présumer que ces emplois comprennent ceux de la fabrication de composantes d'éoliennes et de services spécialisés (ex.: montage des tours, des stations électriques et du réseau électrique), qui seront offerts par des entreprises provenant de l'extérieur de la région. Il faut conclure, faute d'indication supplémentaire, que seulement une fraction non-déterminée de ces emplois sera occupée par des résidents locaux (ex.: déboisement, chemins forestiers, transport de matières granulaires).

En terme d'emploi permanent, les projets éoliens sont peu créateurs d'emplois permanents. Le promoteur mentionne la création de 25 emplois. Le promoteur ne donne pas de garanties qu'il s'agira d'emplois permanents, ni s'ils seront occupés par des résidents de la MRC ou même de la région (ex.: inspecteurs itinérants basée chez le turbinier Enercon, située en Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine). Dans le meilleur des cas (25 emplois permanents occupés par des résidents), l'impact sera faible. A titre de comparaison : selon Emploi-Québec¹², il y a environ 11 000 travailleurs dans la MRC de l'Érable. Même à l'échelle de St-Ferdinand, selon le dernier recensement de Statistique Canada, il y avait à St-Ferdinand en 2006 une population active de 1 210 personnes, soit 1 140 personnes occupées et 75 personnes en chômage¹³. Dans le meilleur des cas, l'impact du projet sur l'emploi est donc faible.

Dans tous les cas, l'absence totale de garantie du promoteur quant aux retombées en termes d'emplois dans la MRC de l'Érable est notable.

5.2.2 Les retombées financières

Pendant la construction

Les municipalités ont une obligation de fournir des services au promoteur et même si le promoteur s'engage en principe à des remboursements, le montant de ceux-ci sont plafonnés. A cet égard, le texte de l'entente est explicite. Ainsi, dans la MRC de l'Érable, le promoteur s'est engagé à compenser les municipalités à raison d'un maximum de 440 000 \$ pour la période de trois ans pour la fourniture de services techniques (ex.: aménagement du

¹² « Profil du marché du travail dans la MRC de l'Érable » - 2009

¹³ Statistique Canada. 2007. *Saint-Ferdinand, Québec* (tableau). *Profils des communautés de 2006*, Recensement de 2006, produit n° 92-591-XWF au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 13 mars 2007.

<http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>
(site consulté le 6 décembre 2009).

territoire, voirie). Il ne s'agit ici que de remboursements, et non d'un apport net aux municipalités. Il ne s'agit donc pas d'une retombée économique.

Pendant l'exploitation

Selon les ententes¹⁴, un montant de 190 000 \$ est destiné aux municipalités de la MRC soit 129 000 \$ pour la municipalité de St-Ferdinand et 61 000 \$ pour les municipalités de Ste-Sophie et St-Pierre Baptiste. Dans le cas de St-Ferdinand, c'est 68 000 \$ en tant que compensations en lieu de taxes, et 61 200 \$ pour la visibilité du projet et un 'fonds d'acceptabilité sociale', ce dernier montant visant à compenser les citoyens affectés négativement par le projet.

Le montant des recettes fiscales actuelles de la municipalité de St-Ferdinand est de 2,8 millions \$ par an¹⁵ approximativement depuis au moins cinq années, un niveau de revenu qui lui permet de faire face à ses obligations (de légers surplus sont dégagés).

Rappelons ici que le promoteur n'a pas d'obligation de payer de taxes municipales et que le rôle d'évaluation uniformisé de St-Ferdinand en 2009 est de 180 millions \$¹⁶ et qu'enfin, ce projet d'investissement de plus de 400 millions \$ générera des rentrées fiscales de l'ordre de 3 % à 4 % des revenus totaux de la municipalité. Si l'on exclue les fonds de visibilité et d'acceptabilité sociale, parce qu'il s'agit de fonds dédiés que la municipalité ne peut récupérer pour ses propres objectifs budgétaires, c'est un apport brut de 2,4% que la municipalité recueillera.

5.3 Le niveau d'engagement

Il n'y a aucun engagement formel du promoteur en termes de dépenses ou en terme d'emploi en région. Ses seuls engagements formels concernent les ententes avec les propriétaires de terrain et avec les municipalités. Le reste est du registre du discours.

¹⁴ "Entente de service relative au parc éolien de l'Érable" – Article 4 « Prix ». Signée entre les MRC, les municipalités de St-Ferdinand, Ste Sophie d'Halifax et St-Pierre Baptiste et Éoliennes de l'Érable Inc. - 8 juillet 2009.

¹⁵ « Rapport sur la situation financière de la municipalité de St-Ferdinand » - Bulletin d'informations municipales pour les mois de novembre 2005 à 2008 inclusivement.

¹⁶ Affaires municipales, régions et occupation du territoire.
http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances/fina_eval_rens.asp. Fichier téléchargeable « Tableau par municipalité de l'évaluation foncière uniformisée ». (Consulté le 6 décembre 2009).

5.4 Le niveau de risque

Plusieurs risques économiques existent. On peut mentionner le risque sur la valeur de revente des propriétés, sur les finances publiques locales, sur la prise en charge du démantèlement en cas de défaut du promoteur, sur les impacts négatifs sur le développement d'autres secteurs tels que le tourisme et villégiature, et à terme, sur l'attraction de nouveaux venus dans la région. Les trois premiers risques sont évoqués dans cette section. Dans ces cas, on note qu'aucune étude de risque n'a été faite.

5.4.1 Valeur de revente des propriétés

Les agences publiques qui ont participé aux audiences mentionnent que les études sur l'impact des éoliennes sur les valeurs immobilières ne permettent pas de conclure sur le sujet. Suite à une demande faite dans le cadre des travaux du BAPE, la Société canadienne d'hypothèque et de logement évoque une étude de la Royal Institution of Chartered Surveyors au Royaume-Uni¹⁷ qui conclue en évoquant les résultats apparemment contradictoires, la nouveauté de ces développements, le besoin d'études supplémentaires.

L'estimation de l'impact d'un projet éolien sur les valeurs de revente des propriétés semble difficilement prévisible *a priori*, ce qui laisse aux futurs voisins des éoliennes de l'Érable le fardeau du risque. Conscient de cette préoccupation, le BAPE évoquait lors des audiences dans ce projet, l'adoption au Danemark, en décembre 2008, de la "Promotion of a Renewable Energy Act", et, à la partie 2, la mention d'un « *mécanisme de compensation pour la perte éventuelle de la valeur marchande d'une propriété, d'une résidence qui pourrait être causée par la proximité d'éoliennes* »¹⁸.

Le sujet est pourtant d'intérêt depuis plusieurs années. En 2006, par exemple, le BAPE formulait un avis sur le besoin d'étude sur la valeur de reventes des propriétés :

Avis 10 — La commission est d'avis qu'une étude visant les répercussions des éoliennes sur la valeur de revente des propriétés devrait être réalisée à l'échelle des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. Cette étude devrait être coordonnée par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, en collaboration avec les instances municipales.

Source : BAPE Rapport 233 – Projet de développement d'un parc éolien dans la MRC de Matane par le Groupe Axor inc. Septembre 2006

Il n'y a pas d'indication cependant que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune ait mené une telle étude et les questions demeurent sans réponse.

¹⁷ "Impact of wind farms on the value of residential property and agricultural land". Citée dans BAPE <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-mrc-erable/documents/DQ11.1.pdf> (consulté le 6 décembre 2009).

¹⁸ BAPE <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-mrc-erable/documents/DT4.pdf> Alinéas 1905 à 1915.

5.4.2. Fiscalité municipale

Les revenus mentionnés plus haut sont des revenus *bruts* pour les administrations publiques locales et non pas des revenus nets, une fois pris en compte les services que les municipalités ont l'obligation de rendre au promoteur, selon l'entente qui les lie. Le promoteur s'engage en principe à faire des remboursements de dépenses additionnelles, mais il est déjà connu que cet engagement ne couvre pas toutes les éventualités, telles que par exemple, les frais de voyages de six élus locaux au mois d'août afin de visiter des installations du promoteur au Brésil. Les remboursements ont aussi des limites. Ainsi, le promoteur s'est engagé à compenser les municipalités à raison d'un maximum de 440 000 \$ pour une période de trois ans pour la fourniture de services techniques précis (ex.: aménagement du territoire, voirie, arpentage, génie forestier, géomatique) incluant l'embauche de « ressources à temps plein pour une période de 2 ans ». Il ne s'agit ici que de remboursements à la MRC et aux municipalités en fonction des travaux réalisés et non d'un apport fiscal net aux municipalités. La marge de manœuvre financière n'est pas élevée et le montant de 440 000 \$ est un plafond absolu (« fixe et non révisable »¹⁹). Si des imprévus se produisent, le solde pour les municipalités pourrait même être négatif. En effet, si les besoins du projet l'exigent, les municipalités auront l'obligation de défrayer les coûts additionnels, et ce, sans recours auprès du promoteur.

L'apport aux municipalités est si faible qu'il pourrait bien devenir négatif, une fois les nouvelles dépenses prises en compte, avec les conséquences prévisibles que sont la baisse des services municipaux et/ou la hausse des taxes.

5.4.3 Démantèlement

La région a déjà l'expérience des friches industrielles, à savoir les sites miniers abandonnés. Le risque de voir se développer des cimetières d'éoliennes ne devrait donc pas apparaître comme nul (ex. : désuétude des technologies, faillite des entreprises).

Même si le processus d'appel d'offres d'Hydro-Québec oblige les promoteurs à créer un fonds de réserve à partir de la 10e année de la vie d'un parc éolien, rien n'est précisé quant aux montants des cotisations. En fait, le processus lui-même n'est pas normé, selon les déclarations d'Hydro-Québec, pendant les audiences publiques :

« Le promoteur, à cet égard, devra déposer à la dixième année d'opération des garanties financières qui vont permettre de couvrir le coût du démantèlement. Ces garanties financières là, le montant de ces garanties-là va être établi sur la base des évaluations d'un expert indépendant qui se penchera à ce moment-là sur le coût du démantèlement, compte tenu, d'une part, des pratiques – pour simplifier – compte tenu des pratiques de démantèlement qui seront en vigueur à ce moment-là. Il y a un certain

¹⁹ "Entente de service relative au parc éolien de l'Érable" – Article 4 « Prix ». Signée entre les MRC, les municipalités de St-Ferdinand, Ste Sophie d'Halifax et St-Pierre Baptiste et Éoliennes de l'Érable Inc. 8 juillet 2009.

nombre de pratiques de démantèlement qui figurent au contrat, et ces pratiques-là pourraient être éventuellement remplacées par des normes, si c'était le cas, des normes relatives au démantèlement, et ces normes-là devraient être appliquées et poursuivies. »²⁰

A noter que Hydro-Québec ne répond pas non plus aux deux questions adressées au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et que le ministère redirige à Hydro-Québec :

« Considérant qu'il est prévu que l'argent sera mis de côté seulement à la 11^{ème} année d'existence du parc éolien pour son démantèlement mais que ces machines ont une durée de vie plus courte que ça si on regarde les parcs existants, qu'avez-vous prévu en cas de revente des parcs par les promoteurs et en cas de désuétude des machines? » (Question 6)

« Pourquoi n'avez-vous pas prévu un montant d'argent pour prévoir le démantèlement dès le début de sa mise en fonctionnement au moment où les promoteurs sont encore solvables? » (Question 7)²¹.

Le besoin d'un encadrement précis des instances publiques n'est pourtant pas superflu. On constate en effet que dans certains cas des promoteurs privés se signalent par le retrait de leurs obligations. L'historique d'Enerfin à cet égard est problématique puisque l'entreprise a été condamnée (avril 2009) à une amende de 85 000 euros par un tribunal d'Espagne pour avoir utilisé un subterfuge (changer de nom de société) afin d'éviter le paiement de deux ans de taxes à la municipalité de Roderro, Espagne²².

Si les promoteurs privés n'assument pas leur responsabilité financière, que ce soit par mauvaise foi ou par insolvabilité, qui ramassera la facture ? Ce ne sera pas Hydro-Québec, qui à la question énoncée plus bas, évoque le scénario suivant, où un acheteur trouverait profitable ce qui n'aurait pas été profitable au promoteur d'origine.

Question 3

Le Contrat d'approvisionnement en électricité entre Enerfin Sociedad et Hydro-Québec Distribution en date du 26 juin 2008 aborde la question du démantèlement: « Le Fournisseur doit déposer au dixième anniversaire (...) des garanties de démantèlement (...) pour un montant égal à l'estimation du coût

²⁰ BAPE <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-mrc-erable/documents/DT3.pdf> . Citation du représentant d'Hydro-Québec (Consulté le 6 décembre). Alinéas 570-575.

²¹ BAPE <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-mrc-erable/documents/DQ2.1.pdf>. Consulté le 6 décembre 2006.

²² La voz de Galicia. « Diputaciones y concellos piden que la sentencia contra la eólica Enerfin sienta jurisprudencia para toda Galicia. » 8 avril 2009

net ». À l'heure actuelle, ces coûts ne sont pas estimés et ils pourraient être élevés. En cas d'incapacité financière du promoteur, Hydro-Québec s'engage-t-il contractuellement à démanteler les éoliennes dans les deux ans qui suivent l'arrêt d'opération d'une éolienne, soit la même exigence que celle imposée au promoteur? (contrat d'approvisionnement, Section 24.6).

Réponse 3

« En cas d'incapacité financière du fournisseur, deux scénarios pourraient être envisagés, soit une reprise par le prêteur, ou une cession du parc éolien et du contrat. Peu importe le cas, le parc éolien et le contrat demeureront des actifs attrayants compte tenu que les risques associés à l'obtention des autorisations environnementales et à la construction du parc auront été assumés par le fournisseur actuel. Le nouvel acquéreur serait alors lié par toutes et chacune des dispositions du contrat, incluant les exigences relatives au démantèlement du parc »²³.

De cette réponse, il faut conclure que Hydro-Québec ne prévoit pas assumer les responsabilités du promoteur, en cas de défaut. De même, Hydro-Québec ne semble pas remettre en question le bien-fondé de prévoir le démantèlement en termes précis, dès le début de l'exploitation, comme c'est pourtant le cas dans le secteur minier. Ainsi, l'opérateur d'une mine nouvellement ouverte au Québec a l'obligation de mettre des fonds de côté dès le début de l'exploitation. Au même moment où Hydro-Québec rédigeait cette réponse, soit au mois de novembre 2009, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune proposait même de rendre des règles plus sévères dans le secteur minier, par le biais d'amendements à la Loi sur les mines, en imposant notamment des calendriers financiers précis²⁴.

²³ <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-mrc-erable/documents/DQ4.1.pdf> (consulté le 6 décembre 2009)

²⁴ Assemblée nationale - Projet de loi no 79 - Loi modifiant la Loi sur les mines - 2009

6. Conclusion

Alors que le niveau d'encadrement institutionnel des projets éoliens est développé dans les cas d'implantations (1) en Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine, et/ou, (2) en terres publiques, et qu'il est moins requis en milieu inhabité, ce n'est pas le cas pour des projets éoliens situés en milieu habité, en terres privées et en dehors de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine.

Ce manque d'encadrement se constate en particulier pour les questions de retombées économiques locales et est même particulièrement sensible puisque les projets éoliens sont exempts de taxes municipales.

Le cas du projet éolien de l'Érable indique que les contributions économiques et financières du promoteur sont marginales et que les retombées nettes pour la collectivité pourraient même être négatives. A cet égard, aucune étude de risque n'a été menée par les représentants des citoyens. A un profit qui sera partagé entre parties privées, c'est la collectivité qui devra absorber le risque en cas de difficultés.

Les projets éoliens peuvent être désirables pour les régions, mais pas toujours, et pas à n'importe quelle condition. Que l'administration locale et donc les contribuables assument le risque fiscal relié à un projet privé serait une conclusion désolante pour un projet censé stimuler l'économie locale.

Annexe - Cadre de référence d'Hydro-Québec

Extrait du Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier - Produit par le Groupe Affaires corporatives et secrétariat général d'Hydro-Québec.
4 novembre 2005 - révisé le 20 juillet 2007 - Avant-propos

« Soucieuse de réaliser ses projets en collaboration avec les milieux hôtes, Hydro-Québec s'est dotée de règles de conduite et d'outils qui balisent son action dans ce domaine. Ces règles et outils reflètent également les engagements de l'entreprise en faveur du développement durable.

C'est dans cet esprit qu'Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA) ont ratifié, en 1986, l'Entente sur le passage des lignes de transport en milieu agricole et forestier. La nécessité pour Hydro-Québec de construire certains ouvrages en milieu agricole et forestier étant admise, l'entente définit des règles précises en matière d'implantation d'ouvrages de transport d'énergie électrique en milieu agricole ainsi que les mesures de compensation applicables dans le cadre de tels projets. Depuis son entrée en vigueur, cette entente a largement démontré son efficacité. Les principes et les méthodes qui y sont préconisés sont aujourd'hui reconnus par le milieu, et d'autres entreprises s'en sont inspirées dans la réalisation de leurs projets.

Au cours de l'été 2005, dans la foulée du dépôt par le gouvernement du Québec d'un projet de règlement autorisant Hydro-Québec Distribution à procéder au lancement d'un appel d'offres pour l'achat de 2 000 MW d'énergie éolienne, l'UPA a fait part à Hydro-Québec de ses préoccupations quant aux conditions et pratiques d'implantation des installations éoliennes en milieux agricole et forestier. L'UPA soulignait notamment l'absence d'un document de référence, semblable à celui qui existe pour les lignes de transport, qui baliserait les relations entre les producteurs agricoles et les promoteurs éoliens.

En s'inspirant des principes contenus dans l'entente sur le passage des lignes de transport, et suite à des discussions avec des représentants de l'UPA, Hydro-Québec a élaboré le Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier. Ce document propose aux producteurs agricoles et aux promoteurs éoliens des principes d'intervention, des méthodes et des mesures concernant notamment :

- la localisation des ouvrages éoliens;
- l'atténuation des impacts liés aux travaux de construction et de démantèlement;
- l'atténuation des impacts liés à l'entretien d'un parc éolien;
- la compensation des propriétaires.

(...)

Hydro-Québec souhaite que ce cadre de référence facilitera les discussions entre les producteurs agricoles et les promoteurs éoliens et qu'ils pourront s'en inspirer dans l'élaboration des ententes relatives à la réalisation de parcs éoliens en milieux agricole et forestier. »

