

Mémoire dans le cadre du Projet éolien de l'érable

Le 10 décembre 2009

Pierre Batellier

Citoyen

Œuvrant professionnellement à titre de : coordonnateur développement durable, chargé de cours en «responsabilité sociale des entreprises» et responsable pédagogique du DESS gestion et développement durable à HEC Montréal

Mémoire est écrit à titre personnel.

Sommaire

L'enjeu de la consultation des citoyens et de l'acceptabilité sociale des projets.....	2
Le processus de consultation des citoyens dans le cadre du projet éolien de l'Érable.....	3
Consultation des citoyens et acceptabilité sociale dans le cadre de ce projet au regard de loi québécoise et des engagements internes d'Hydro-Québec	4
1. Règlement sur l'évaluation environnementale :	4
2. Loi sur le développement durable du gouvernement du Québec	5
3. Politiques et engagement internes d'Hydro Québec.....	6

L'enjeu de la consultation des citoyens et de l'acceptabilité sociale des projets

Mon propos portera sur le processus de consultation des citoyens et sur l'acceptabilité sociale du projet.

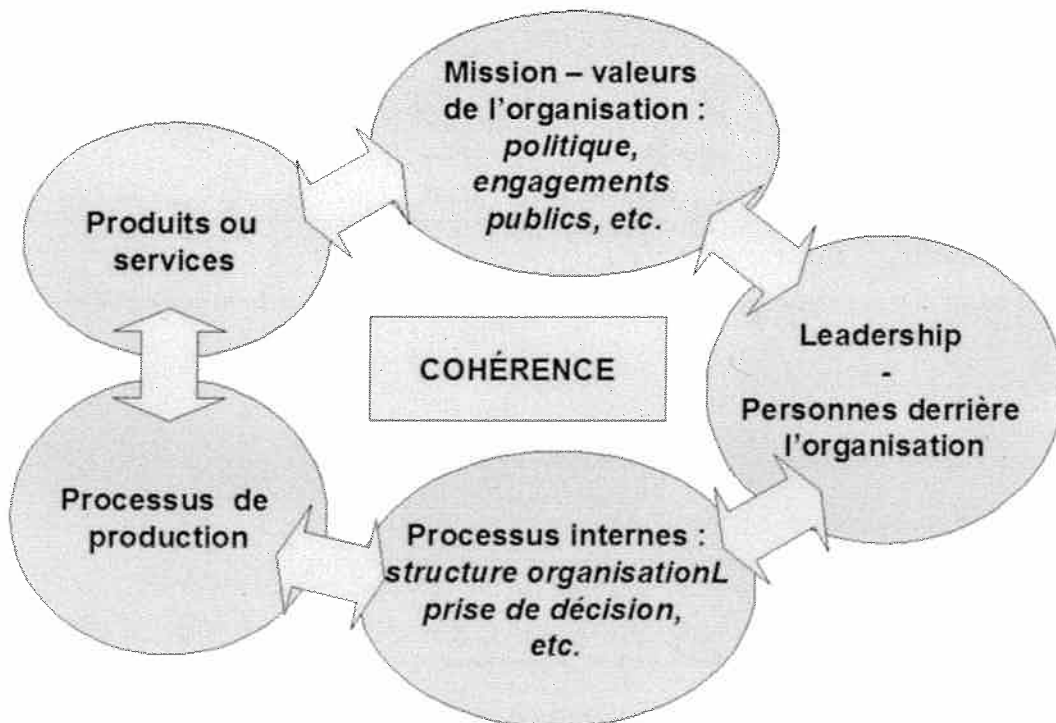
De plus en plus de référentiels internationaux, largement reconnus en développement durable mettent de l'avant l'importance de prendre en compte l'aspect clef qu'est la gestion des parties prenantes et notamment la consultation des citoyens à l'occasion de nouveaux projets : ISO 26000, global reporting initiative, les Principes Equateur sont quelques exemples connus. L'*International standardization organization* (ISO) travaille même sur la réalisation d'une norme spécifique concernant cet enjeu de la consultation des parties prenantes.

Trois dimensions influencent la transparence et l'intégrité du processus de consultation des citoyens :

- **Qui est présent ?** : nature des protagonistes présents au moment de la discussion et de la décision.
- **De quoi on parle ?** : sujets abordés lors de la discussion et de la décision, réelle prise en compte d'une vision globale complète et systémique, prise en compte des impacts à court, moyen et long terme.
- **Comment on parle ?** : niveau de langage et accessibilité de l'information mise à disposition (clarté, degré de vulgarisation, temps nécessaire pour assimiler la formation, etc.)

La qualité du processus de consultation au regard de ces trois dimensions est cruciale. C'est un enjeu de **cohérence** clef, sous-tendue directement dans l'approche de développement durable. Il faut qu'aussi bien l'organisation interne que ses processus et ses produits respectent les principes du développement durable et démontre une cohérence d'ensemble.

On constate de plus en plus que, via le concept de responsabilité élargie des producteurs, on demande aujourd'hui aux compagnies d'assumer leur pleine responsabilité au niveau du produit et de ses impacts notamment au niveau de la gestion de sa fin de vie. Dans le même sens, **un produit à l'impact environnemental potentiellement positif qu'est une éolienne doit justifier un processus d'implantation exemplaire au regard du développement durable et donc de la qualité de la consultation des citoyens et notamment des communautés locales d'implantation.**



De plus en plus, les milieux universitaire et professionnel **reconnaissent les processus de consultation des citoyens comme essentiels à tout projet de développement durable.**

Au-delà des potentiels impacts quantitatifs sur le plan environnemental, il est important d'apporter d'autres **dimensions plus qualitatives** concernant la création de richesses locales, le caractère démocratique et participatif du projet, la transparence et le respect des différentes parties impliquées.

C'est d'ailleurs pourquoi de plus en plus, on met en avant des **compétences transversales** qui doivent être à la base de tout projet de développement durable au-delà des connaissances techniques et juridiques notamment sur le plan environnemental. Ainsi, Tilbury, D. et D. Vortman, dans *Engaging people in sustainability*, Union internationale pour la conservation de la nature - 2004, décrivent cinq compétences clefs à la gestion de projets dans une perspective de développement durable :

1. La **prospective** (*envisioning*) – la capacité d'imaginer un meilleur avenir, de regarder différents scénarios ;
2. La **pensée et la réflexion critiques** (*critical thinking and reflection*) – capacité à remettre en question nos systèmes de croyances et de reconnaître les postulats sous-jacents à notre compréhension du monde, à nos points de vue et à nos opinions;
3. La **pensée systémique** (*systemic thinking*) – capacité à reconnaître la complexité et à identifier les liens et les synergies dans la recherche de solution à des problèmes;
4. La **capacité à construire des partenariats** (*building partnerships*) – qui consiste à promouvoir et valoriser le dialogue et la négociation, apprendre à collaborer;
5. La **promotion de modes de décision participatifs** (*fostering participatory decision-making*) – qui consiste à créer le contexte favorable à l'inclusion et au renforcement des capacités de différents groupes afin de résoudre conjointement des défis communs.

Ces différentes compétences supposent un degré d'ouverture et une acceptation du dialogue particulièrement élevés.

Le processus de consultation des citoyens dans le cadre du projet éolien de l'Érable

Plusieurs éléments du projet des éoliennes de l'érable amènent à questionner les compétences évoquées ci-dessus des promoteurs du projet et de certains décideurs locaux :

- Absence de rencontres organisées par la MRC ou par les élus avec les citoyens au-delà des réunions purement informatives du promoteur et de ses partenaires dont SNC Lavalin - dont l'indépendance ne peut être garantie - → **absence d'informations complètes, objectives et indépendantes pour les citoyens** pour un projet se chiffrant pourtant en centaines de millions de dollars.
- Les rencontres préalables effectuées avant l'autorisation du projet ont été menées **dans des zones** (Sainte-Sophie d'Halifax) **qui ne contenaient pas la majorité des projets finalement concernés**. Par exemple, pas de consultation préalable à Saint-Ferdinand alors que de telles réunions les réunions ont contribué au rejet du projet à Sainte-Sophie d'Halifax en montrant que celui-ci n'y était pas accepté par la population.
- **Problèmes dans les processus** : manque de relais d'information de la part des municipalités, utilisation du huis-clos, modalités de sélection des citoyens sur les comités de consultation peu légitimes, réunions d'information avec des annonces publiques peu diffusées, parfois la veille de l'événement...
- **Réponse aux préoccupations soulevées par les citoyens** : pas de consultation à grande échelle malgré la vive contestation du projet dont l'acceptabilité semble remise en cause.

Consultation des citoyens et acceptabilité sociale dans le cadre de ce projet au regard de loi québécoise et des engagements internes d'Hydro-Québec

Avec ces différents éléments, on peut mettre en question la légitimité de ce processus de consultation et sa conformité au regard d'un certain nombre d'éléments contenus :

- dans le règlement sur l'évaluation environnementale;
- dans la loi de développement durable gouvernement du Québec qui « a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable » ;
- dans différentes politiques internes d'Hydro Québec concernant ses propres activités mais aussi ses fournisseurs et ses partenaires d'affaires.

Cette dernière dimension des politiques internes d'Hydro Québec est particulièrement importante dans la mesure où les promoteurs sont à la fois des fournisseurs d'énergie et des partenaires d'affaires d'Hydro Québec. De plus, la *Coalition pour la promotion de l'énergie éolienne* laissant clairement le fait que « les promoteurs privés de l'industrie éolienne sont soumis aux mêmes contraintes qu'Hydro-Québec ou que toute autre société d'État qui aurait pu être amenée à développer l'industrie éolienne ».

Source : http://www.energie-eolienne.qc.ca/vrai_faux/argumentaire.html

Ces textes soulèvent chacun l'importance du processus de consultation et d'une **acceptation sociale** par une part importante des membres de la communauté locale et notamment par les riverains directs du projet. La *Coalition pour la promotion de l'énergie éolienne* elle-même affirme l'importance de l'acceptabilité locale : « Convenons par ailleurs qu'il n'y a aucun intérêt pour les promoteurs à construire des fermes éoliennes si ces projets ne sont pas désirés et souhaités par la population. Enfin, les sondages d'opinion ont établi clairement que l'acceptation des projets va de pair avec une planification intelligente arrêtée par les principaux acteurs et une bonne intégration visuelle des parcs éoliens avec la nature environnante. »

Source : http://www.energie-eolienne.qc.ca/vrai_faux/argumentaire.html

Regardons maintenant plus en détail les principaux engagements concernant cet enjeu de la consultation des citoyens et de l'acceptabilité sociale.

1. Règlement sur l'évaluation environnementale :

Le ministère précise de la manière suivante la procédure :

« En raison de sa nature préventive, l'évaluation environnementale est un véritable exercice de planification du développement visant à assurer la durabilité de l'utilisation des ressources et du territoire. Elle permet, avant même la réalisation de projets de développement, de considérer, d'analyser et d'interpréter l'ensemble des facteurs qui exercent une influence sur les écosystèmes, les ressources et la qualité de vie des individus et des collectivités. De plus, en accordant une large place aux mécanismes d'information et de consultation du public, l'évaluation environnementale au Québec s'appuie sur les valeurs des individus, des groupes et des collectivités. C'est ainsi que les projets sont mieux conçus et que leurs impacts, tant sur le milieu humain que biophysique, sont limités au minimum. » [...] Depuis l'entrée en vigueur du Règlement, la pratique de l'évaluation environnementale a grandement évolué. Par exemple, des directives sectorielles définissant le contenu attendu d'une étude d'impact ont été élaborées pour les types de projets les plus fréquemment traités au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ces directives ont été définies à la suite des consultations tenues

auprès d'autres ministères, de groupes environnementaux, d'associations professionnelles et de regroupements d'initiateurs de projets. Elles encouragent tout particulièrement l'initiateur d'un projet à se doter d'une politique environnementale et à consulter le public dès les premières étapes du processus.

Source : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm>

Ce double encouragement est rappelé dans la directive spécifique au secteur éolien sous le terme « **incitation** ». Cette directive sectorielle spécifique à l'industrie éolienne va même plus loin en clarifiant qu'un projet respectant les principes du développement durable est : « un projet conçu dans une telle perspective doit viser une intégration et un équilibre entre ces trois objectifs dans le processus de planification et de décision et inclure la participation des citoyens. Le projet, de même que ses variantes, doit tenir compte des relations et des interactions entre les différentes composantes des écosystèmes et la satisfaction des besoins des populations. »

Source : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Eolien.pdf>

Dans le cas du projet des éoliennes de l'érable, on constate que pour ces incitations :

- **Absence de politique environnementale** (ou non clairement et facilement accessible) par le promoteur Enerfin / Éoliennes de l'Érable: cela rend difficile la discussion autour de leurs principes d'action fondamentaux au niveau environnemental.
- **Absence de véritable consultation publique aux premières étapes du processus.**
- **Approche purement informative excluant les citoyens des processus de planification des décisions en amont** et ne permettant pas une réelle inclusion des citoyens notamment les plus concernés, à savoir les riverains directs des éoliennes du projet. Aussi, il est peu probable qu'ils aient identifié les réels besoins des populations dans la mesure où celle-ci n'ont pas été consultées alors que selon les principes de cette directive leurs besoins doivent être pris en compte et satisfaits.

2. Loi sur le développement durable du gouvernement du Québec

Cette loi repose sur 16 principes de développement durable et s'applique dans un premier temps aux ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'aux entreprises d'État dont Hydro-Québec.

Trois des 16 principes concernent directement les communautés locales :

A) « **Santé et qualité de vie** » : **les personnes, la protection** de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

E) « **participation et engagement** » : **la participation** et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

K) « **Protection du patrimoine culturel** » : **le patrimoine** culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société.

La loi sur le développement durable du gouvernement du Québec fournit un cadre de gestion pour les projets de l'administration gouvernementale qui doivent respecter ces 16 principes.

A noter qu'il n'existe aucune hiérarchie claire entre ces différents principes. Aussi même si certains facteurs environnementaux peuvent être particulièrement favorables d'autres facteurs économiques et sociaux ne peuvent être négligés (et inversement).

L'objectif de cette loi est de faire en sorte que l'ensemble de ces facteurs soit pris en compte mais surtout discuté ouvertement et de manière démocratique. La prise en compte de ces différents principes implique bien évidemment des « arbitrages » parfois complexes mais la loi doit permettre de s'assurer que tous ces principes de développement durable aient fait l'objet de discussions et de débats ouverts et démocratiques justement sur ces « arbitrages ».

Il n'est pas évident que le projet des éoliennes de l'Érable aie permis une réelle discussion sur l'ensemble de ces principes.

Hydro Québec est directement soumis aux obligations de cette loi et donc ses différents projets et contrats avec ses partenaires d'affaires et fournisseurs également. D'ailleurs, tel que précisé précédemment, la *Coalition pour la promotion de l'énergie éolienne* représentant principalement les promoteurs privés de l'industrie éolienne affirme clairement sur son site que « Les promoteurs privés de l'industrie éolienne sont soumis aux mêmes contraintes qu'Hydro-Québec ou que toute autre société d'État qui aurait pu être amenée à développer l'industrie éolienne ».

Source : http://www.energie-eolienne.qc.ca/vrai_faux/argumentaire.html

3. Politiques et engagement internes d'Hydro Québec

La partie ci-dessous porte sur les engagements d'Hydro Québec concernant le respect des communautés et des citoyens ainsi que l'importance de l'acceptabilité locale pour ses propres projets, ses fournisseurs et ses partenariats d'affaires.

Dans sa politique intitulée « Notre environnement » :

Principes généraux :

Hydro-Québec est une entreprise d'avant-garde en ce qui concerne l'environnement. [...] Elle développe des projets rentables, acceptables du point de vue environnemental et favorablement accueillis par les collectivités.

[...] pour améliorer sa performance environnementale, Hydro-Québec s'engage à faire preuve de transparence envers les communautés locales dans le cadre des évaluations environnementales de ses activités, de ses programmes et de ses projets ; sensibiliser ses partenaires commerciaux et ses fournisseurs au besoin d'une gestion responsable de leurs activités, produits et services ;

Source : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/politiques/pdf/recueil_politiques.pdf

Dans sa politique intitulée « Notre rôle social - collectivités et parties intéressées

Comme entreprise attentive aux besoins des collectivités et des autres parties intéressées par ses activités, Hydro-Québec s'engage à travailler de concert avec les collectivités, dont les communautés autochtones, dans ses activités de planification, de conception, de réalisation et d'exploitation, et à conclure, au besoin, des ententes avantageuses pour chacune des parties ;

Hydro-Québec s'engage à tenir compte dans ses activités des préoccupations des autres parties intéressées par ses activités ainsi que de la diversité ethnoculturelle de la société québécoise.

Source : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/politiques/pdf/recueil_politiques.pdf

Dans sa politique intitulée « Nos partenaires d'affaires »

Hydro-Québec réalise des partenariats basés sur le respect mutuel et sur un partage équitable et durable des risques et des bénéfices.

Hydro-Québec entend réaliser des partenariats d'affaires en conformité avec ses valeurs et orientations stratégiques, dans la recherche d'une véritable mutualité d'intérêts en vue de générer des bénéfices ou des économies.

Source : http://www.hydroquebec.com/publications/fr/politiques/pdf/recueil_politiques.pdf

Il semble d'abord important au regard de ces engagements, qu'Hydro-Québec apporte des garanties par exemple en émettant un avis clair sur la qualité du processus de consultation des citoyens dans le cadre de ce projet de son fournisseur et partenaire d'affaires qu'est Enerfin, celui-ci partageant avec son partenaire à la fois les risques et les bénéfices.

Il serait utile également Hydro-Québec explique comment elle a sensibilisé son fournisseur et partenaire d'affaires Enerfin pour que celui-ci respecte les valeurs mises en avant par Hydro Québec notamment au niveau de l'acceptabilité sociale et de l'attention portée aux différentes parties intéressées.

Conclusion :

La démarche du promoteur semble présenter quelques faiblesses au niveau de la transparence et de l'intégrité de son processus de consultation des citoyens qui laissent planer des doutes importants sur la cohérence de son engagement envers le développement durable. Cet engagement est par ailleurs non clairement expliqué dans le cadre d'une politique environnementale malgré l'incitation forte du gouvernement à publier une telle politique environnementale.

Il semblerait que le processus de consultation soit plus généralement en certain décalage avec les différents encouragements que spécifie le gouvernement concernant l'installation d'un parc éolien dans le cadre de la directive spécifique au secteur éolien concernant l'évaluation environnementale.

Il semblerait également que plusieurs principes-cadre de la loi sur le développement durable censée cadrer les activités de l'administration gouvernementale - incluant Hydro Québec et donc indirectement ses fournisseurs et partenaires d'affaires - n'aient pas fait l'objet d'une attention suffisante par le promoteur. De même, le promoteur pourrait avoir négligé certains aspects importants des valeurs qu'Hydro Québec explicite dans le cadre de ses politiques internes incluant l'importance de la consultation des citoyens et de l'acceptabilité sociale des projets.

