

Le projet des Moulins : un projet qui ne remplit pas les critères d'acceptabilité sociale

Mémoire déposé au BAPE
Relatif au projet éolien du Parc Des Moulins

Par
Marisol Brochu
Citoyenne de Kinnear's Mills

Transmis par courriel au BAPE le 1^{er} octobre 2009

Table des matières

Introduction	3
1. Le cadre institutionnel	4
2. Les caractéristiques du projet	4
3. Le processus décisionnel	5
3.1 Justification de la décision	7
3.1.1 Les exigences du projet dictent les règlements municipaux	7
3.1.2 Des élus qui ne maîtrisent pas le dossier	8
3.1.3 Le projet éolien ne respecte pas le règlement municipal en vigueur	8
3.1.4 Certaines lois semblent avoir été transgressées par le conseil municipal	9
3.2 Légitimité du processus décisionnel	9
3.2.1 Équité du processus	10
3.2.2 Compétence du processus	11
4. Les caractéristiques du milieu social	12
Conclusion	13
Annexe	14
Bibliographie	15

Introduction

Depuis la politique énergétique « L'énergie au service du Québec, une perspective d'un développement durable », émise le 26 novembre 1996, la filière éolienne s'est développée considérablement au Québec. Ce développement a toutefois soulevé la controverse publique dans les milieux impliqués. La montée des oppositions à l'égard des projets a incité l'Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) à publier une étude sur l'acceptabilité sociale : *Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable*. En conclusion, le rapport identifie quatre facteurs pouvant favoriser l'acceptabilité sociale d'un projet éolien. Ce mémoire tentera donc de démontrer comment le projet éolien Des Moulins ne respecte pas ces facteurs :

1. Le cadre institutionnel
2. Les caractéristiques du projet
3. Le processus décisionnel
4. Les caractéristiques du milieu social

Il est important de préciser que l'analyse de l'acceptabilité sociale porte sur la municipalité de Kinnear's Mills. Ce cadre d'analyse a été retenu parce que l'impact relatif du projet sur ce territoire est plus important que pour les municipalités de Thetford Mines et de St-Jean-de-Brébeuf : 50% des éoliennes sont projetées s'y installer. De plus, l'auteure du présent mémoire est citoyenne de la municipalité de Kinnear's Mills et, en conséquence, s'intéresse particulièrement aux conséquences du projet sur cette municipalité.

1. Le cadre institutionnel

Les auteurs de l'étude établissent un lien direct entre l'absence d'encadrement institutionnel, le sentiment d'incertitude et l'opposition des populations à l'égard de l'aménagement d'un projet éolien (UQAR 2009, p.175). Au début de l'année 2007, lorsque la compagnie 3Ci est venue présenter son projet, la municipalité régionale de comté (MRC) des Appalaches n'avait pas déterminé de zones favorables au développement éolien dans son schéma d'aménagement et d'urbanisme (SAD). Pour des raisons inconnues, la MRC n'a pas rédigé de règlements de contrôle intérimaire (RCI) pour palier le manque de dispositions spécifiques concernant les éoliennes dans le SAD. Ce sont donc les municipalités qui ont élaboré, au mieux de leur connaissance, un règlement municipal visant à encadrer l'implantation d'éolienne sur leur territoire. Le maire de Kinnebar's Mills, Monsieur Marquis Bédard, a d'ailleurs identifié le problème du manque d'encadrement lors des audiences publiques du BAPE :

« C'est que la problématique d'une petite municipalité comme la mienne, on n'a pas les moyens financiers de s'engager quelqu'un pour nous dicter un peu une ligne de conduite. Je pense que par rapport à ces gros projets là, c'est un gros projet, on est un peu laissés à nous autres mêmes. » (Transcription du 10 septembre 2009, 515)

La municipalité de Kinnebar's Mills, sans moyen, a donc été à la remorque de l'analyse des urbanistes de la ville de Thetford Mines pour élaborer son règlement. Pourtant, il s'agit de deux municipalités bien différentes, avec des besoins bien différents. Le manque d'encadrement institutionnel a conduit à un imbroglio réglementaire, lequel sera expliqué davantage dans la section portant sur le processus décisionnel.

2. Les caractéristiques du projet

Selon le rapport de l'Université du Québec à Rimouski, 4 caractéristiques du projet affectent son acceptabilité sociale : l'envergure du projet, le choix du site, les retombées associées, son origine et contrôle locaux (UQAR 2009, p.175-176).

Le projet des Moulins, s'il se réalise tel que figurant actuellement dans les cartons, serait un des plus gros projets au Québec avec ses 78 éoliennes d'une puissance de 2MW. Il serait implanté dans une municipalité dont les paysages font sa renommée et participe à son attrait. De plus, l'étude de la carte 3.2 *Description du projet* de l'étude d'impact illustre que le parc des Moulins serait condensé dans un territoire de 11 Km² et localisé au cœur d'une zone habitée. En effet, les résidents aux abords de la route régionale 269 seraient enclavés par les grappes d'éoliennes du Cap à Thom et de celles du rang St-Joseph. Il en est de même pour ceux des chemins Magwood et Monfette à qui on demande de cohabiter avec la majorité des éoliennes. La municipalité ne retirera aucun bénéfice à l'exception de la redevance. En effet, le village n'a aucune infrastructure d'accueil (restaurant, hôtel, auberge) et aucune entreprise ne figure dans *l'inventaire des entreprises des la MRC des Appalaches susceptibles d'être affectées par les retombées économiques lors de la phase d'aménagement du parc éolien* (Tableau 8.65 du volume 1 de l'étude d'impact, p.273-275). La municipalité s'apprêterait donc à accepter un projet à vocation industrielle conçu d'abord par des actionnaires pour leur propre profit. Étant donné que la municipalité n'est pas partenaire économique du projet, elle n'exerce aucun contrôle réel sur celui-ci.

3. Le processus décisionnel

Les citoyens de la municipalité de Kinnear's Mills ont dénoncé à plusieurs reprises le manque de consultation. Ils s'indignent qu'au moment de la planification du projet, ni le promoteur, ni les élus municipaux ne les aient sondés. La compagnie 3Ci Énergie s'est défendue à plusieurs reprises de la situation en disant que son projet avait l'appui des différents représentants de la collectivité.

En effet, le Courrier Frontenac rapportait le 16 novembre 2007 les propos de Madame Sylvie Archambault, présidente du conseil d'administration de la firme 3Ci énergie éolienne :

« Voyant le nombre de personnes ayant assisté à l'activité (rencontre des intervenants socio-économiques et des propriétaires agricoles et forestiers) et tous les commentaires positifs de celles-ci, on peut conclure que le milieu souhaite la réalisation de ce projet éolien pour la région de Thetford. » (revue de presse SDE)

Cette perception du consensus est partagée par Monsieur Robert Vincent :

« Je pense que les pistes de définition que les chercheurs de l'Université exploraient là dedans, c'était évidemment qu'on pouvait pas dissocier le concept d'acceptabilité sociale des représentants de cette société. Donc les groupements, les conseils municipaux en avant-plan comme étant probablement les figures de proue de l'acceptabilité sociale, ensuite tous les organismes socioéconomiques, sociotouristiques, sociaux qui se greffent autour de ça dans une société qui veut développer certains aspects. » Monsieur Robert Vincent ajoute : « Donc le danger ici, c'est d'associer l'acceptabilité sociale à l'opinion de tous et chacun. Je pense que l'acceptabilité sociale, le mot le dit, on parle d'une société. » (Transcriptions du BAPE, 10 septembre 2009, en après-midi, 1235-1255)

L'interprétation de l'étude de l'Université du Québec à Rimouski faite par le promoteur le 10 septembre est injuste, car décontextualisée. Le rapport cite en effet Limoges et al. (1993) et écrit qu'il « existe un danger de confondre « participation » et « décision » et d'attribuer à des personnes ou à des entités non élues le pouvoir de décider pour les autres (p.57). » Toutefois, la réflexion des auteurs ne s'arrête pas là. Ils analysent plus loin comment il est possible de juger de la légitimité du processus décisionnel dans une démocratie représentative où le pouvoir décisionnel appartient aux élus. L'étude cite une fois de plus Limoges (1993) et poursuit en citant ses propos :

« ...] la robustesse d'une clôture (des controverses publiques) tient largement à la sûreté des justifications de la décision sous le regard public, mais aussi au respect des exigences de légitimité du processus. » (UQAR 2009, p.58)

Ainsi, bien que la décision d'accepter le développement éolien sur le territoire de Kinnear's Mills appartenait au conseil municipal constitué de personnes élues, leur décision se devait d'être bien justifiée et de respecter les exigences de légitimité du processus, et ce, pour rendre leur décision socialement acceptable.

3.1 Justification de la décision

La justification de la décision aurait pu prendre assise sur une réglementation bien construite. Une réglementation élaborée à la suite d'une analyse des enjeux. Dans le cas présent, il devient difficile pour les élus de Kinnear's Mills de justifier leur décision, puisque le règlement municipal est difficilement défendable aux yeux de la population, et ce, pour les raisons suivantes :

- Les exigences du projet dictent les règlements municipaux
- Des élus qui ne maîtrisent pas le dossier
- Le projet éolien ne respecte pas le règlement municipal en vigueur
- Certaines lois semblent avoir été transgressées par le conseil municipal

3.1.1 Les exigences du projet dictent les règlements municipaux

Au moment de rédiger les règlements municipaux, la municipalité était déjà ciblée par l'initiateur. Les règlements tiennent compte de la localisation des éoliennes telles qu'elles figuraient aux contrats d'option qui avaient déjà été signés ou qui étaient susceptibles de l'être. De plus, les règlements ont été élaborés avant la publication de l'étude d'impact : ce faisant, les élus municipaux n'ont pu fonder les normes adoptées par l'analyse du milieu. Cette façon de faire est contraire à l'esprit de l'étude d'impact :

« L'ÉIE (étude d'impact en environnement) est un processus qui consiste à définir, à prévoir, à évaluer et à atténuer les répercussions biophysiques, sociales et autres de projets d'aménagement et d'activités physiques, avant que des décisions et des engagements majeurs soient pris. » (UQAR, p. 59)

Dans ce contexte, les règlements municipaux ont donc été élaborés sur mesure pour répondre aux exigences du projet qui devenaient par ailleurs ainsi figés. En effet, la modification d'une norme modifiait à son tour le projet et compromettait par le fait même sa réalisation. Pour ces raisons, il est légitime de questionner la valeur des règlements en cause.

3.1.2 Des élus qui ne maîtrisent pas le dossier

La succession des règlements adoptés dans un embrouillamini et l'incapacité du maire de s'y retrouver encore aujourd'hui illustre que la municipalité de Kinnear's Mills n'avait pas toutes les compétences pour piloter ce dossier. D'abord, un premier règlement a été adopté, le règlement no 408, suivi d'un second règlement, le no 422. Le no 422 a ensuite été abrogé pour faire place au no 428, lequel a été suspendu par la suite. Et, malgré le fait que la MRC n'ait jamais émis de certificat de conformité pour le règlement no 422, le maire, Monsieur Marquis Bédard, persiste à dire qu'il est valide et doit être valide sinon la municipalité se retrouve sans cadre réglementaire. Sa sortie lors des audiences publiques illustre la confiance naïve qu'il accorde à ses partenaires et démontre du même coup sa méconnaissance du dossier.

« Par rapport à l'information que notre procureur nous a donnée, oui, étant donné que le 408 tombait et que le 422 était pas valide, le promoteur pouvait installer des éoliennes partout à la grandeur de la municipalité sans qu'on ait un mot à dire, étant donné qu'on n'avait aucun règlement qui était au niveau des éoliennes. »

(Transcriptions BAPE, 10 septembre 2009, en après-midi, 780)

Pourtant, un simple téléphone au ministère des Affaires municipales aurait pu renseigner le maire et le rassurer sur le fait que le règlement no 408 était valide tant et aussi longtemps qu'un tribunal n'en décidait autrement. Cette situation vient mettre en lumière l'improvisation des élus qui ne peuvent défendre leur position compte tenu qu'ils ne maîtrisent pas le seul aspect sous leur juridiction, soit le cadre réglementaire.

3.1.3 Le projet éolien ne respecte pas le règlement municipal en vigueur

La résultante du cafouillage réglementaire exposé ci-haut est qu'en théorie le plan d'aménagement du parc a été élaboré en fonction d'un règlement municipal non en vigueur. En effet, le projet est fondé sur le règlement no 422, lequel stipule à l'article 8.1.6 : « Une distance de 350 mètres doit être respectée entre chaque éolienne. » Toutefois, ce règlement n'a jamais reçu de certificat de conformité délivré par la MRC des Appalaches. En fait, seul le règlement no 408 a reçu ce certificat, dans lequel une distance de 500 mètres doit être respectée. La distance entre les éoliennes revêt une importance capitale dans le dossier. Cet élément vient entre autres ébranler la

validité de l'étude d'impact qui prend assise sur un schéma erroné. Une distance séparatrice entre 2 éoliennes supérieure à 350m transforme le visage du parc, en modifiant l'emplacement des éoliennes et du même coup leur nombre.

3.1.4 Certaines lois semblent avoir été transgressées par le conseil municipal

D'abord, le conseil aurait permis à un conseiller de participer aux délibérations reliées à la question des éoliennes et d'exercer son droit de vote, et ce, malgré le fait qu'il aurait signé un contrat d'option avec la compagnie 3Ci Énergie. Cette apparence de conflit d'intérêt transgresse l'article 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. En effet,

« l'article 361 oblige le membre présent à une séance du conseil à dévoiler l'intérêt pécuniaire particulier qu'il peut avoir, directement ou indirectement, dans une question qui doit être prise en considération au cours de cette séance. Cet article oblige également le membre à s'abstenir de participer aux délibérations et de voter sur cette question. » (Barreau du Québec)

Étant donné la nature du règlement no 422, qui prévoyait assouplir la norme d'éloignement entre 2 éoliennes, la Loi d'aménagement et d'urbanisme stipule qu'un avis public doit être publié annonçant aux citoyens la possibilité de faire une demande de participation à un référendum (annexe 1). Or, il n'y a jamais eu d'avis, car les élus ne souhaitaient pas que les citoyens formulent la demande préalable à la tenue d'un référendum sur la question. Ils craignaient de soumettre le projet au vote populaire et ont eu recours à des pratiques douteuses pour contourner la non-conformité de leur règlement.

3.2 Légitimité du processus décisionnel

Dans un contexte de démocratie délibérative, l'étude de l'UQAR stipule qu'il est nécessaire que le processus soit équitable et compétent, c'est-à-dire qu'il donne aux citoyens la possibilité de s'exprimer, de participer aux discussions et au processus décisionnel, puis qu'il permette la meilleure compréhension possible des enjeux de la décision (UQAR 2009, p.176).

3.2.1 Équité du processus

Les citoyens de Kinnear's Mills ont eu peu d'occasion de partager leurs inquiétudes aux élus municipaux.

- **Lors des séances de conseil municipal, des mesures exceptionnelles ont été adoptées pour museler les citoyens :** 1-Les questions au sujet des éoliennes ont été interdites. Le maire nous répétait que nous pourrions nous exprimer « lors du BAPE ». Ce présent mémoire aurait aimé relever spécifiquement cette intervention du maire, mais, malheureusement, la période de questions des assemblées municipales ne figure pas au compte-rendu des dernières séances. 2-Les participants aux séances du conseil résidant dans des municipalités limitrophes n'ont pu s'exprimer.
- Trois rencontres d'information ont été organisées pour les résidents de Kinnear's Mills depuis l'arrivée de l'initiateur dans la région. La première rencontre s'est tenue avant que le projet soit retenu dans le cadre des appels d'offre d'Hydro-Québec. Prétextant la compétition entre les projets, le promoteur n'a donné que peu d'information aux personnes présentes. La deuxième rencontre a eu lieu suite à la publication de l'étude d'impacts. Des photos montage ont à ce moment été présentées. Plusieurs citoyens ont été surpris de l'ampleur du projet et ont commencé à manifester leur opposition au projet. La troisième soirée d'information a été organisée par le conseil municipal à la demande d'un groupe de citoyens. À cette occasion, seul un article de journal favorable aux projets éoliens a été lu. Les citoyens ont posé beaucoup de questions, et à chaque fois, aucune réponse n'a pu être donnée. C'est quelques jours plus tard que le conseil a envoyé par la poste les réponses aux questions rédigées par la compagnie 3Ci Énergie.

Les citoyens ont donc, à 3 reprises, énoncé des préoccupations sans que personne ne tende l'oreille. Aucun document ne fait état des points de vue exprimés par les citoyens. En fait, **ces rencontres d'informations n'étaient que des simulacres de consultation destinées à se conformer en apparence aux recommandations de la Ministre du MDDEP** qui mentionne :

« ...il est utile d'amorcer la consultation le plus tôt possible dans le processus de planification pour que les opinions des parties intéressées puissent exercer une réelle influence sur les questions à étudier, les choix et les prises de décision. » (UQAR, p.62)

Sans la rétroaction des citoyens, le processus de consultation n'exerce pas une réelle influence, et est réduit à un simple exercice de persuasion tiré du plan de communication du promoteur.

3.2.2 Compétence du processus

Les auteurs de la recherche à UQAR considèrent que les processus d'évaluation des impacts sur l'environnement (EIE) contribuent à accroître la légitimité. Toutefois, une mauvaise utilisation de cet outil participe au scénario inverse.

« L'ÉIE est faite normalement après que les planificateurs et les décideurs ont pris position sur un projet d'intervention. Dans ce contexte, L'ÉIE consiste d'une part importante à trouver des solutions à un projet déjà accepté. Comme le souligne Ensminger and McLean (1993 : 48-49), « les décisions importantes, incluant celles de procéder à l'intervention et le choix du site interviennent souvent avant que l'ÉIE soit réalisée. L'ÉIE est conçue en appui de ces décisions. » Cette utilisation de l'ÉIE comme justification ex post facto des décisions illustre l'insuccès de l'intégration de l'ÉIE dans la planification des projets que nous nommerons ci-après « problème d'intégration ». (p.60-61) »

Dans le projet du parc des Moulins, **l'ÉIE a été conçue après que le projet soit bien défini** (nombre d'éoliennes, densité, choix des sites d'implantation) **et que les contrats d'option soient signés** avec les propriétaires terriens, ce qui lui retire toute sa valeur. Parce qu'elle a été réalisée en aval, elle n'a pas pu remplir son rôle d'aider à la compréhension des enjeux, ce qui aurait permis de planifier un projet plus acceptable sur le plan social.

4. Les caractéristiques du milieu social

Un comité de citoyens, le comité de citoyens de Kinnear's Mills, s'est formé et s'est donné comme mandat d'informer les gens afin qu'ils se mobilisent dans le but de favoriser l'exercice de la démocratie. Ce comité cherchait à combler le vide laissé par les élus municipaux qui n'ont pas su ou n'ont pas voulu mettre en place les dispositifs nécessaires pour permettre la participation des citoyens.

Il est important de **prendre en considération le contexte social particulier de Kinnear's Mills**. La proximité des gens est très grande et les liens sont nombreux. La majorité des résidents connaît quelqu'un qui accueillerait une éolienne et à qui il est délicat de déplaire. Ce contexte de proximité fait en sorte que les citoyens dévoilent discrètement leur mécontentement et leurs craintes. Par le fait même, la façon de faire participer les gens au processus décisionnel aurait dû tenir compte de cette spécificité, soit la crainte de s'afficher publiquement. S'ils avaient été soucieux de sonder efficacement leurs citoyens, les élus n'auraient pas cherché à soupeser l'acceptabilité du projet en fonction des discours et des applaudissements lors des séances de promotion du projet. Ils auraient fourni un canal d'expression permettant aux citoyens de préserver leur anonymat et de s'exprimer librement.

Conclusion

ATTENDU qu'aucun cadre institutionnel n'a guidé le projet d'aménagement;

ATTENDU que le nombre d'éoliennes est trop élevé, que leur disposition est trop dense et qu'elles sont localisées dans une zone habitée;

ATTENDU que la décision des élus municipaux de Kinnear's Mills est très contestable pour les motifs suivants :

- Les exigences du projet ont dicté les règlements municipaux
- Les élus ne maîtrisaient pas le dossier
- Certaines lois semblent avoir été transgressées par le conseil municipal
- L'étude d'impact en environnement, réalisée en aval de la planification du projet, n'a pu aider à la compréhension des enjeux, une compréhension nécessaire pour l'élaboration du projet.

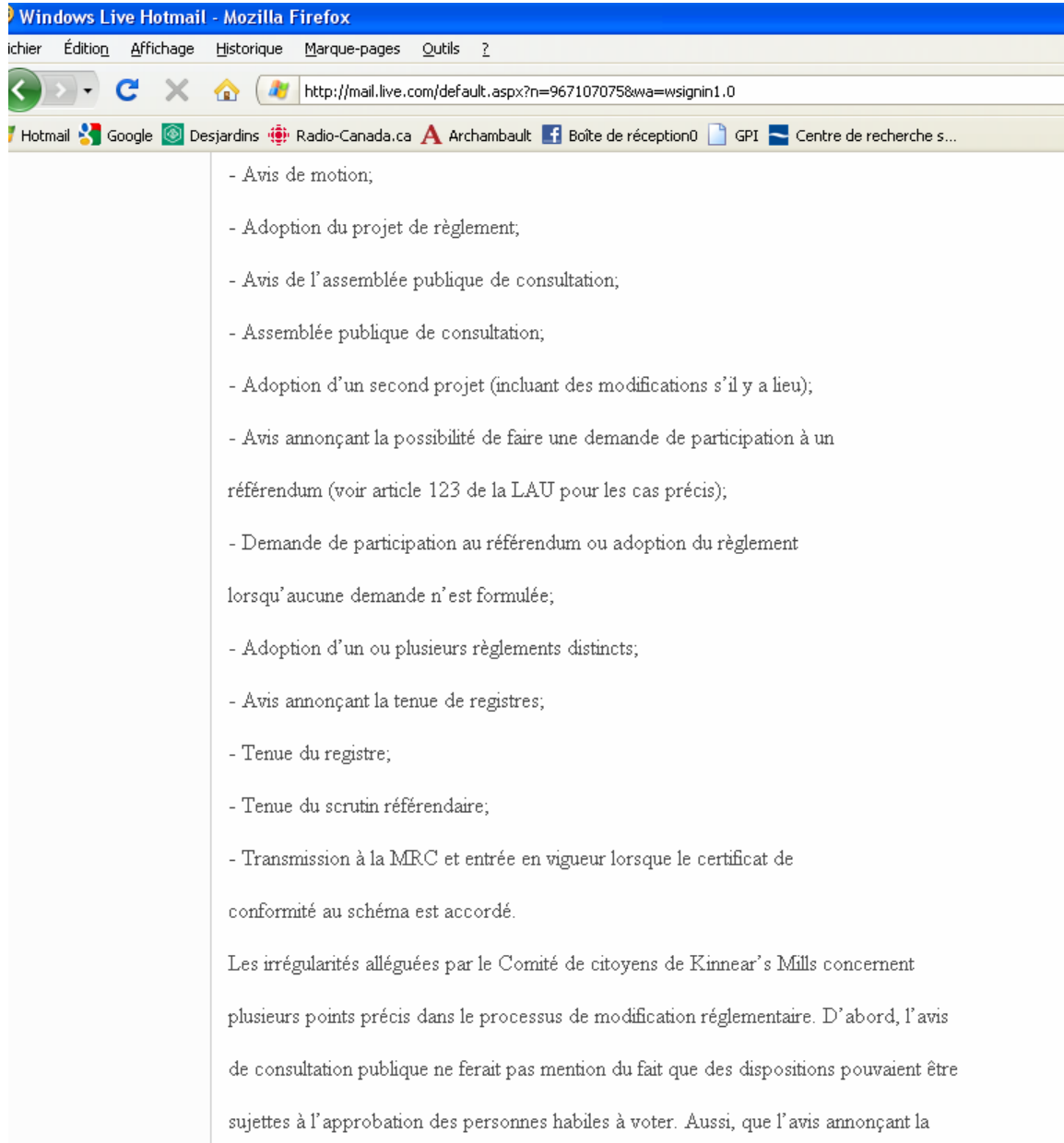
ATTENDU que le projet ne respecte pas la réglementation en vigueur;

ATTENDU que les citoyens ont été mis à l'écart d'un réel processus décisionnel pouvant exercer une réelle influence;

Le projet d'aménagement éolien du parc des Moulins ne satisfait pas les exigences reconnues d'acceptabilité sociale, et ce, d'aucune façon. En conséquence, ce projet ne doit pas se réaliser.

Annexe

Copie du courriel envoyé à Renée Poliquin, le 28 septembre 2009, par Jean Dionne, directeur régional de la Chaudière-Appalaches expliquant la procédure habituelle de modification d'un règlement (sujette à l'approbation référendaire)



Bibliographie

Transcription par le Bureau des audiences publiques, DT4 Séance tenue le 10 septembre 2009 en après-midi à Thetford Mines au Club Aramis :

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Eole_Des-Moulins/documents/liste_doc-DT-DQ-DM.htm#DT

Volume 1 : Étude d'impact, rapport principal, décembre 2008 :

http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Eole_Des-Moulins/documents/liste_documents.htm#PR

Développement territorial et filière éolienne, Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement durable, rapport final, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, Université du Québec à Rimouski, mai 2009, 215p.

Muni-express, Affaires municipal et régions, N° 3 – 17 juillet 2007, Développement du potentiel éolien et conflits d'intérêts :

[http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/PER/811623/2007/No_03_\(17_juil_2007\).htm](http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/PER/811623/2007/No_03_(17_juil_2007).htm)

Barreau du Québec, Un survol de jugements récents, Les conflits d'intérêts des élus municipaux

<http://www.barreau.qc.ca/publications/journal/vol29/no3/elusmunicipaux.html>

Revue de presse 2007, Société de développement économique (SDE) de la région de Thetford :

http://www.parcdesmoulins.com/upload/banqueImages/20090843Articles_de_presse_2007_2_.pdf