

Mémoire présenté au B.A.P.E.

Janvier 2011

Projet Massif du Sud

**L'acceptabilité sociale et
les projets éoliens au Québec**

Jean Bédard

Introduction

Monsieur le président,

La filière énergétique du Québec a subi de nombreux changements depuis la dernière décennie. Le patrimoine québécois, en matière d'énergie, était essentiellement issu du produit de la nationalisation de l'électricité au cours de la révolution tranquille. Depuis le slogan « Nous sommes 12,012 », adopté par Hydro-Québec dans les années 70, le visage de la production énergétique a bien évolué, et c'est tout à fait normal. La réalité économique et le profil de la consommation d'énergie ont aussi bien changé. Les Québécois étaient alors très fiers, pour la grande majorité, de leur société d'état et un sentiment d'appartenance les liait à ce qui représentait un fleuron de l'économie québécoise. Au cours des années 90, après la mise en œuvre de plusieurs projets énergétiques et notamment la crise du verglas, cette confiance a commencé à s'étioler et les citoyens sont devenus passablement plus critiques face au comportement de notre société d'état.

Le rapport entre le citoyen et l'entreprise québécoise est devenu plus tendu, et on a assisté à davantage de querelles issues, entre autres, de la notion de partage et d'utilisation du territoire. Déjà, en 1985, au cours de cette bataille épique « pour un fleuve sans pylônes » dans la région de Deschambault-Grondines, Hydro-Québec a dû faire marche arrière et tenir compte de la démarche citoyenne :

« La puissante Hydro-Québec a été obligée de reculer et d'opter plutôt pour une ligne sous-fluviale. Selon la société d'État, cette nouvelle technique n'était pas au point et, surtout, elle coûtait beaucoup plus cher. Mais le gouvernement donna raison aux citoyens, qui avaient fait de la sauvegarde du paysage et du fleuve un enjeu fondamental. » (SRC 20 juillet 2010, Tout le monde en parlait).

On commençait déjà à aborder les problématiques de paysage et d'acceptabilité sociale. Les impératifs économiques n'étaient plus les seuls critères justifiant qu'on passe n'importe où, au seul profit de la rentabilité et de l'efficience.

Acceptabilité sociale et propriété du territoire

Lorsque le gouvernement actuel a annoncé sa politique énergétique dite « du deuxième appel d'offres », en 2008, les démarches étaient passablement avancées. Plusieurs initiateurs avaient déjà établi les contacts nécessaires. Dans toutes les régions habitées ciblées par ces projets, le mode d'emploi est toujours sensiblement le même. Et, curieusement, que ce soit en Ontario, au Québec ou en Europe, le mode d'emploi suscite toujours le même genre de commentaires de la part de la population concernée : les gens sont toujours surpris par l'état d'avancement des projets et ont l'impression d'avoir été ignorés par les initiateurs et les conseils municipaux. Les municipalités n'ont pas

l'obligation de consulter leurs citoyens, et cette approche est privilégiée par les développeurs qui les conseillent.

De fait, par la nature même de ces contrats privés conclus avec des propriétaires fonciers et des municipalités nécessairement intéressées par l'importance des profits annoncés, tout est prévu pour ne pas « effaroucher » la population et discuter à l'aise des scénarios et des possibilités offertes par les projets. Une fois la clientèle cible bien accrochée et les fantasmes de prospérité bien germés, il est bien difficile pour des opposants, en décalage par rapport aux événements et davantage inquiétés par le caractère relativement occulte de la naissance du projet, de pouvoir s'organiser et transmettre de l'information plus critique. S'ensuit, nécessairement, une lutte à finir entre des opposants méfiants qui se sentent floués, et des tenants frustrés qui se sentent brimés par ce qu'ils appellent « les détracteurs ».

« Les acteurs défavorables se voient donc accusés de vouloir entraver le développement de la collectivité pour des considérations purement individuelles (Lyrette, 2003). » (VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Vol 5, No 1, Mai 2004, p.5).

On pourrait ajouter tous les qualificatifs les plus courants associés aux opposants : rêveurs, poètes, réfractaires au changement, égoïstes, etc. Dans un contexte économique où les municipalités peinent à joindre les deux bouts, et même à survivre dans certains cas, la privatisation de la production éolienne aboutit forcément à une lutte à finir entre ceux qui veulent protéger leur qualité de vie et la vocation de leur territoire, et ceux qui veulent profiter de tout ce qui se présente, surtout lorsque l'appétit a été orchestralement préparé. L'antagonisme est inévitable.

« Il est évident que les opposants ne jouissent pas des mêmes moyens que les acteurs favorables. Ils sont confrontés au promoteur, au lobby des entreprises du milieu, aux organismes qui gravitent autour de ce dernier et aux municipalités qui voient dans ce projet des revenus supplémentaires et des emplois potentiels pour leurs citoyens. Les intervenants défavorables n'ont pas les mêmes ressources sociales, économiques, politiques et techniques pour traduire leur argumentation afin de la rendre socialement acceptable; une « traduction » rendue nécessaire en raison de leur isolement. » (VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Vol 5, No 1, Mai 2004, p. 5, Dossier du Nordais).

Cet affrontement, générateur de tensions et de déchirements sociaux, met en présence deux philosophies, à priori irréconciliables, de valorisation et d'appropriation du territoire. D'une part ceux qui valorisent la protection et le respect de la nature, associés à des principes de précaution, de prudence, d'esthétique et de qualité de vie. D'autre part, ceux qui représentent une conception plus utilitaire de la nature sont plus favorables aux projets, dans la mesure où leur bonne conscience est confortée par un certain encadrement, comportant des énoncés de principes généraux raisonnables de prudence et de suivis.

La façon même dont les cartes sont mises sur la table, dès le début du processus, entame donc une lutte à finir sur la notion même de partage et d'occupation du territoire. La privatisation de l'éolien, dans sa réalisation en milieux habités, écarte d'emblée la démarche citoyenne et réduit la notion d'acceptabilité sociale à sa plus simple expression : le syndrome « Pas dans ma cour ». Ce concept évacue toute analyse et toute

pensée critique, et stigmatise les opposants en leur donnant une image négative, sans égards aux nuances de leur argumentaire. L'opinion publique a ainsi tendance à afficher davantage de suspicion devant ce qui ressemble à une promotion d'« intérêts personnels », ou de préoccupations secondaires, de la part des opposants.

Le fait de ne pas être parrainé par des vedettes de notoriété publique (artistes, journalistes renommés, hommes politiques reconnus), contrairement au dossier de Grondines, allège aussi le poids médiatique de la cause, notamment dans le contexte de mobilisation du gaz de schiste qui draine toute l'indignation populaire. Les citoyens opposés aux projets ne peuvent donc compter que sur eux-mêmes pour remonter cette pente et rejoindre l'ensemble de la population dans un discours à la fois simple et rassembleur. Tâche qui est très ardue quand les enjeux sont d'abord locaux et préoccupent peu le citoyen ordinaire déjà bombardé d'enjeux environnementaux. Avec l'alliance, pour ne pas dire la complicité de certains conseils municipaux, la notion de propriété du territoire se réduit alors essentiellement aux droits des propriétaires fonciers qui ont le soutien de toute la classe économique régionale.

Acceptabilité sociale et valeurs démocratiques

Les enjeux promus par les initiateurs de projets et les classes économique et politique qui les soutiennent, n'ont pas de contrepartie citoyenne dans une perspective dialectique, qui permettrait aux citoyens de bénéficier d'un véritable échange et de pouvoir se faire une idée plus claire des tenants et aboutissants des projets. Le gouvernement véhicule l'idée que les audiences du BAPE constituent une tribune d'information permettant au citoyen de pouvoir discuter des aspects cachés ou souvent voilés par le promoteur. Or, si le citoyen peut se permettre de poser des questions dans un premier temps, il n'existe pas de véritable débat qui permette aux opposants de démasquer une demi-vérité, de confronter un propos biaisé ou de dénoncer une réponse complètement esquivée. L'information circule presque exclusivement à sens unique, et permet au promoteur de renforcer son message.

Au profit d'un ordre et d'une discipline propres à un tribunal, le promoteur a beau jeu de faire des ronds de jambes et des figures de style qui enjolivent la réalité plutôt que de la faire ressortir. L'initiateur dispose ainsi d'une période de promotion supplémentaire que les responsables des différents ministères n'ont pas nécessairement la compétence de pouvoir contredire ou de corriger, à l'occasion. Ainsi, dans le dossier des Moulins, a-t-on vu à maintes reprises certains fonctionnaires répondre « qu'ils se fiaient aux études du promoteur et qu'ils n'avaient rien à ajouter, faute d'études dans ce domaine ». Voilà donc à quoi le citoyen avait droit comme éclaircissement. Et si le participant profitait du droit de reposer ultérieurement sa question autrement, il n'avait pas nécessairement davantage de précision, le droit de réplique étant interdit et l'argumentation étant alors impossible à susciter.

Dépouillés des possibilités de procéder à un type d'argumentation qui permettrait de démontrer des contradictions ou des incohérences dans la démarche du promoteur ou

de la municipalité, les citoyens opposés aux projets se retrouvent alors obligés de faire appel aux tribunaux pour faire valoir leurs droits lorsque le BAPE n'a pu répondre à leurs doléances. Cependant, il appert que la démocratie, alors, n'y trouve pas son compte, car les ressources financières de David sont immensément plus réduites que celles de Goliath, comme s'en doutaient déjà les citoyens de Kinnear's Mills dans le dossier des Moulins. Ce qui fait que les requérants, composés de retraités, de soutiens de famille et de travailleurs de la classe moyenne, ont été incapables de faire valoir leurs droits jusqu'au bout, et ont été contraints de se retirer avant de s'attaquer au véritable litige. Et ce, même si le sous-ministre du MAMROT avait concédé que ce Ministère entretenait des doutes sur la validité des règlements de la municipalité de Kinnear's Mills et que seul un tribunal pourrait trancher à ce sujet. Le décret gouvernemental a été finalement promulgué avant que la cause ne soit entendue.

L'acceptabilité sociale est donc intimement liée à la démarche citoyenne et à sa capacité de s'exprimer librement. On ne peut prétendre s'en soucier ou l'avoir atteint, si on ne tient pas compte de l'expression des doléances, des préoccupations et des craintes exprimées par les citoyens. Les petites municipalités n'ont pas de partis d'opposition, et lorsque des mouvements de citoyens se forment pour s'opposer à des initiatives controversées, les principes fondamentaux de la démocratie municipale exigent que ses représentants soient intégrés aux projets concernés.

« Les promoteurs de projets éoliens et les municipalités d'accueil ont intérêt à se concerter avec la population le plus tôt possible, et ce, avant même la négociation avec les propriétaires fonciers » (Rapport d'enquête et d'audience publique, p. 72, Projet Les Moulins, Janvier 2010).

Or, malgré l'existence de guides d'orientation à l'intention des municipalités, tels que la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, les municipalités ne tiennent aucun compte des règles édictées dans ces politiques, comme l'a admis candidement le maire de Kinnear's Mills lors de l'audience du BAPE, qui a confié ne l'avoir jamais utilisé. On voit très bien que dans les autres projets d'éoliennes en milieux habités, les groupes de citoyens opposés aux projets sont considérés comme des « détracteurs » ou des « empêcheurs de financer en rond », dans une course à l'échalote qui amène les tenants des projets à procéder le plus rapidement possible, sous peine de retards dans leurs échéanciers. C'est ainsi que la table est mise par le gouvernement, dans ce contexte de privatisation, ce qui n'incite guère les acteurs en présence à s'entendre avec les citoyens qui réclament le respect des règles démocratiques et la prise en compte de leurs préoccupations. L'acceptabilité sociale est ainsi reléguée à des vœux pieux, comme le mantra sans cesse répétée par la ministre Normandeau, notamment à RDI le 1^{er} novembre dernier : *« Il y a une différence entre l'unanimité et un large consensus »*, rétorquant aux journalistes quant à ses engagements de *« ne pas enfoncer ces types de projets dans la gorge des citoyens »*.

« [...] notre gouvernement n'a pas l'intention, M. le Président, d'imposer des projets aux citoyens qui n'en veulent pas. Pour nous, il y a un principe qui est sacré, puisqu'on parle ici de projets qui se développent à partir des principes du développement

durable, dont celui de l'acceptabilité sociale. » (Déclaration à l'Assemblée nationale en date du 7 octobre 2009, lors de la visite d'opposants aux projets éoliens projetés.)

Ces formules creuses et sibyllines démontrent quel cas on fait de l'acceptabilité sociale, qui devient une formule à géométrie variable qu'on réduit à sa plus simple expression, selon les aléas des apparitions médiatiques.

Acceptabilité vs déchirement social

La notion d'acceptabilité sociale est donc un concept très relatif selon le contexte dans lequel il est utilisé par la classe politique et les initiateurs de projets, les tenants et les opposants. Parfois il réfère à une région, parfois à une municipalité, et parfois à un groupe d'individus. Les partenaires des gens d'affaires, les associations de marchands et les intervenants du milieu économique sont souvent cités comme des « représentants » de la communauté sociale et pris en compte cumulativement comme des expressions de l'acceptabilité sociale. Qu'il s'agisse de chambre de commerce, de clubs de quads ou de motoneiges, de clubs de l'âge d'or ou d'associations sportives, chaque groupe d'intérêts représente un groupe de pression qui saura manifester son appui en fonction d'intérêts particuliers souvent étrangers à la portée même du projet en question.

Quoi qu'il en soit, ce concept d'acceptabilité sociale ne peut écarter l'existence d'une masse critique de citoyens, lorsqu'elle n'est pas marginale et qu'elle représente une portion importante de la population qui s'est informée et mobilisée pour exprimer son opposition. Elle n'a pas à être majoritaire, car il y a toujours une partie de la communauté qui a en horreur toute forme de contestation sociale, d'engagement ou de controverse. Surtout dans de petites municipalités qui portent souvent les marques de conflits antérieurs. Ce concept ne se mesure pas en kilowatts, en mètres carrés ou en décibels, et il exige une perception attentive et objective de la réalité citoyenne pour pouvoir le saisir dans sa globalité et sa complexité. Lorsque la problématique d'un projet est moindrement complexe et qu'il n'existe aucune contrepartie d'experts indépendants pour susciter une saine réflexion face à des enjeux souvent difficiles à cerner, il est difficile de jauger l'acceptabilité réelle d'une communauté face à un projet. Et lorsqu'un tel projet concerne plusieurs municipalités dans l'exercice de sa réalisation, une municipalité peut-elle se faire imposer un projet parce qu'il profite aux autres? L'acceptabilité sociale est-elle ajustable?

Les conséquences que provoquent l'ignorance ou le déni de l'acceptabilité sociale réelle est le déchirement du tissu social. Dans une communauté où régnaient, antérieurement à un projet, une atmosphère d'échanges et d'interactions, une vie communautaire active et dynamique, un cycle d'activités saisonnier à forte participation, et que ces manifestations se voient sensiblement réduites par une atteinte à la paix sociale, on peut parler de déchirement social. Les gens s'évitent, les activités sont réduites à leur plus simple expression, le bénévolat se rétrécit comme une peau de

chagrin et la tension est palpable à l'intérieur de la communauté. Comment estimer la valeur de cette perte par rapport à la qualité de vie et à la santé d'une communauté? Existe-t-il une façon de mesurer ou d'évaluer l'importance et la profondeur de ce déchirement?

Les audiences du BAPE confortent beaucoup la bonne conscience des gouvernants en associant l'écoute et la participation à cet exercice, à une forme de catharsis ou de délivrance susceptible de prévenir l'apparition d'une sorte de traumatisme social, au moyen d'un encadrement régissant une canalisation des échanges entre la population et les acteurs associés au projet. Cependant, le dossier du gaz de schiste nous le démontre bien, les citoyens ne sont pas en confiance lorsque leurs doléances sont ignorées par leurs gouvernants, et ils ont l'impression que le bureau d'audience publique est là davantage pour leur dorer la pilule, d'autant que le gouvernement fait ce qu'il veut de ses recommandations. Les citoyens de Kinnear's Mills en savent quelque chose.

Ce sont d'ailleurs des représentants de ces citoyens qui ont dû, eux-mêmes, signaler au CSSS le besoin d'une rencontre avec des intervenants sociaux pour les sensibiliser aux problèmes de déchirement de leur communauté et obtenir de l'information sur le type d'aide disponible. Cette rencontre a finalement eu lieu le 21 juin à la salle communautaire. Il n'y a pas eu de suite connue à cette rencontre, pour la bonne raison que les ressources communautaires ne sont pas conçues pour traiter des groupes d'individus qui, concrètement, se sentent humiliés face aux tenants du projet, simplement à la pensée de dire qu'ils ont besoin d'aide. Et jamais ceux qui soutiennent le projet n'iront admettre quelque détresse, qui supposerait qu'ils ont été piégés par leur démarche et qu'ils en souffrent eux aussi. En fait, c'est le tissu social qui est atteint et c'est surtout collectivement qu'ils ont besoin d'aide. Et le gouvernement n'en a cure. Cela fait partie des pertes collatérales du développement durable, tel que défini par nos gouvernants.

Conclusion

Il existe des compensations pour les inondations, les séismes, les incendies et les périodes de sécheresse. Il n'en existe aucune pour le déchirement du tissu social. La principale raison de cette importante lacune est qu'on ne veut pas la voir, car la voir c'est l'admettre et l'admettre c'est avouer qu'on s'est trompé, et dans le cas présent, qu'on continue à se tromper. Et qu'on doit en assumer la responsabilité. Ce qui, manifestement, ne fait pas partie des compétences et des préoccupations de ce gouvernement. Que ce soit à St-Ferdinand ou Kinnear's Mills, St-Léandre ou St-Ulric, et éventuellement St-Luc et maintenant St-Valentin, nos gouvernants mettent au rang des profits et pertes les déchirements qu'ils ont provoqués, et repartent avec le divan qui a servi pour les écouter. Le spécialiste est là pour entendre, non pour traiter. Seuls les chiroptères et quelques espèces d'oiseaux ont droit au suivi d'usage.

Historiquement, le BAPE a pour principal mandat d'étudier les conséquences et les répercussions environnementales des projets soumis au gouvernement en vue d'en évaluer les impacts et la faisabilité dans un cadre réglementaire. La prise en compte des incidences sur la santé des collectivités et des individus a aussi été ajoutée pour donner à ce mandat une portée plus globale. Jamais, cependant, n'a-t-on entendu parler d'intégrer des professionnels aptes à mesurer les impacts sociaux causés sur les communautés, en fonction des méthodes et des voies privilégiées par les principaux acteurs. Lors de la rencontre des citoyens de Kinnear's Mills avec les représentants du CSSS, j'ai personnellement demandé à la directrice des services à la communauté, quelle instance était la mieux placée pour évaluer l'acceptabilité sociale du projet en cours : le ministère des transports, Mme Normandeau, Revenu Québec ou leur département? Je n'ai jamais eu de réponse.

La propriété du territoire et le respect de son intégrité seront un enjeu majeur au cours des prochaines décennies, avec des ressources comme l'eau, le gaz, l'air pur et l'appropriation du paysage qui n'est plus un bien acquis. Faudra-t-il renégocier collectivement un contrat social qui ne nous conviendra plus? Les principes d'éthique des instances municipales devront-ils être revus de fond en comble, notamment dans leurs rapports avec les citoyens? La réforme en cours permettrait de s'y consacrer mais la méfiance des citoyens est grande quant à sa mise en application. Si les règles fondamentales de la démocratie ne permettent pas au citoyen d'être intégré au cœur des projets qui le concernent, la synergie fera toujours défaut à l'action citoyenne et les antagonismes grugeront le dynamisme des collectivités.

En jetant, comme il l'a fait, un sac de pièces d'or au milieu de la place publique devant des propriétaires envoûtés avec pour vigiles des instances municipales non préparées et des entrepreneurs pressés et intéressés, le gouvernement place le citoyen entre l'arbre et l'écorce et condamne toute action citoyenne à être flouée et réprimée au profit des plus puissants qui seront les seuls gagnants. Et dans cette arène où tous les coups sont permis, tant qu'on ne les voit pas, l'acceptabilité sociale fait place au déchirement, et ne fait figure que d'accident de parcours dans cette course au profit de quelques-uns. Toute la population y perd, au bout du compte, lorsque le lien de confiance est rompu et que rien n'est fait pour le restaurer.

Les mégaprojets éoliens n'ont tout simplement pas leur place en milieux habités au Québec. La cour est trop grande et ne justifie pas une telle bévue.

Jean Bédard
Comité de citoyens de Kinnear's Mills