

Bureau  
d'audiences  
publiques sur  
l'environnement

Rapport 216

# Projet d'aménagement d'un parc éolien à Murdochville

Rapport d'enquête et d'audience publique

Septembre 2005

Québec 

politiques doivent tenir compte de l'apport de ces derniers en amont des décisions, c'est-à-dire au moment de la planification stratégique de l'exploitation et de l'utilisation des ressources du territoire visé par des revendications autochtones.

Il n'est pas de la responsabilité de la commission de juger de la validité des revendications territoriales des Micmacs ou de statuer sur leurs droits ou de ce qui en découlerait en matière d'exploitation des ressources. Cependant, il lui incombe d'examiner les préoccupations qui lui ont été soumises dans l'exercice de son mandat d'audience publique et de faire part au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs de ses constatations et de son analyse.

## **Pour un processus de consultation approprié**

Pour les Micmacs, leurs préoccupations dépassent le cadre de l'évaluation environnementale du projet à l'étude. Elles portent sur le manque de consultation appropriée en regard de la planification stratégique du développement et de l'exploitation du bloc d'énergie éolienne réservé à la Gaspésie.

### **Une consultation en amont**

Le processus de consultation et le développement des ressources étaient à l'ordre du jour de la deuxième rencontre du Conseil conjoint des élus (Secrétariat aux affaires autochtones, 2003). Ce conseil est coprésidé par le ministre délégué aux Affaires autochtones et le Chef régional de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. Il a été formé dans le but d'échanger sur divers sujets, dont le territoire et les ressources, la fiscalité et le développement de l'économie ainsi que les services aux autochtones sur et hors réserve. Un *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*, préparé par un groupe de travail de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, a été déposé lors de la deuxième rencontre du Conseil (Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2003). Ce protocole est actuellement en révision afin d'y intégrer les différents aspects des arrêts *Taku River* et *Nation haïda* (DM7, annexe 1, p. 20 à 26). Une proclamation conjointe de consultation et d'accommodation a également été conclue par les huit chefs élus du 7<sup>e</sup> district de la nation *Mi'gmaq* et entérinée par le Grand Chef. Cette proclamation réitère la reconnaissance constitutionnelle des droits ancestraux et établit les principes directeurs d'une consultation adéquate pour arriver à des ententes comprenant des solutions satisfaisantes pour tous (DM4, p. 5 et 6).

Par ailleurs, le ministère de la Justice pilote actuellement un comité chargé d'analyser la portée de ces deux arrêts de la Cour suprême du Canada. Ce comité devra par la suite proposer des modifications aux manières de faire actuelles et évaluer les

modifications législatives qui devront être apportées par la suite<sup>1</sup>. Dans la même lignée d'action, le ministre délégué aux Affaires autochtones annonçait, le 4 juillet dernier, que le gouvernement du Québec nommerait prochainement un représentant spécial qui coordonnerait un groupe de travail ayant pour mandat de proposer, dans les meilleurs délais, une politique de consultation des autochtones qui répondrait aux exigences fixées par la Cour suprême du Canada (Secrétariat aux affaires autochtones, 2005).

Mise à part cette volonté d'établir des régimes de réglementation et des outils de consultation qui définiraient des normes de fonctionnement, dans les faits, le gouvernement du Québec n'a pas émis, à ce jour, « de directive claire mur à mur pour la conduite de toutes les consultations dans tous les dossiers de développement » telles les ressources énergétiques, ou de tout autre dossier (M. Jean Bourassa, DT2, p. 15). Selon les Micmacs, le gouvernement du Québec n'a pas rempli ses obligations constitutionnelles envers leurs communautés en ce qui a trait au développement d'une ressource naturelle qu'est la force motrice des vents dans le cadre de la mise en place d'une filière de production d'énergie éolienne au Québec. Une consultation considérée comme acceptable aurait été faite lors de la planification stratégique du développement de cette filière et aurait tenu compte d'un accommodement des droits et des intérêts des Micmacs (DM7, annexe 1, p. 1 et 28). Ses représentants jugent inadaptée la consultation menée sur le Plan régional du développement du territoire public, volet éolien, et ce, en matière de délais accordés, de façons de faire et d'accommodement à respecter (*ibid.*, annexe 1, p. 26 ; annexe 3 de l'annexe 1, p. 2).

- ◆ *La commission constate que la mise en place d'une consultation en amont de l'allocation d'emplacements et de revenus de la filière éolienne en Gaspésie réclamée par les représentants des Micmacs n'a pas été faite. Elle estime qu'il y aurait lieu d'accélérer la formation du comité technique du groupe de travail Québec-Mi'gmawei Mawiomi qui serait chargé d'examiner différents éléments du développement de l'énergie éolienne.*
- ◆ *La commission est d'avis qu'il est important que, dans les plus brefs délais, des modes de consultation mieux adaptés à la situation des Autochtones soient établis.*

### **La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement**

Le représentant des Micmacs de *Listuguj* et le président du *Mi'gmawei Mawiomi* représentant la nation *Mi'gmaq*, ont indiqué qu'à moins d'un ajustement en substance

1. Selon l'information fournie dans le cadre de l'audience publique portant sur les projets de réserve aquatique de la rivière Moisie et de réserves de biodiversité des lacs Pasteur, Gensart et Bright Sand (voir document déposé sous la cote DB32).

et d'une révision de la procédure pour l'allocation et le développement de l'énergie éolienne, les projets, leurs baux et autorisations environnementale et énergétique, les soumissionnaires et les contrats sont passibles de recours judiciaires (DM 4, p. 6 ; DM7, annexe 1, p. 1).

Par ailleurs, certains des membres Micmacs considèrent que leur relation de nation à nation reflétée dans les traités avec la Couronne se trouve « diminuée » s'ils participent au processus d'évaluation environnementale du Québec, donnant ainsi une légitimité à une procédure qui ne tient pas compte des éléments requis par la constitution et les arrêts de la Cour suprême pour ce qui est de la consultation et l'accommodement. Leur mémoire souligne toutefois que le BAPE peut jouer un rôle positif en regard de la planification, de l'insertion territoriale et du développement de cette ressource sur leur territoire (DM7, annexe 1, p. 2 et 3).

#### ***Le contenu de l'étude d'impact***

La commission a examiné comment, dans le cadre du projet à l'étude, la consultation des communautés autochtones avait été faite. Les intérêts et les préoccupations des communautés locales (autochtones et allochtones), et plus particulièrement de celles directement touchées, constituaient l'un des éléments de la liste des principales composantes du milieu que la directive de production de l'étude d'impact proposait d'aborder. De plus, le profil social, économique et culturel devait inclure le mode de vie traditionnel, incluant la chasse et la pêche comme activités des Autochtones à des fins alimentaires, rituelles ou sociales. À cet égard, le promoteur, dans son étude d'impact, a abordé les aspects couvrant les intérêts des Autochtones uniquement sous le couvert du patrimoine archéologique.

La commission estime importante la participation des Autochtones à la préparation de l'étude d'impact puisque c'est à ce moment qu'un projet se définit. Il est regrettable de ne pas avoir utilisé l'apport du savoir traditionnel de ces communautés pour approfondir la connaissance des impacts biophysiques.

- ◆ *La commission constate que, dans l'étude d'impact, les intérêts des Autochtones ne sont abordés que sous l'angle du patrimoine archéologique. Elle est d'avis que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, au moment de l'étude de conformité de l'étude d'impact, devrait s'assurer que les Autochtones aient été consultés d'une façon appropriée et que les éléments les concernant, et proposés dans la directive, aient été traités.*
- ◆ *Pour les projets d'aménagement de parcs éoliens, la commission est d'avis que la directive distribuée aux promoteurs pour la préparation de l'étude d'impact devrait être*

*révisée afin d'assurer l'inclusion des préoccupations des Autochtones et l'utilisation de leur connaissance du territoire touché.*

### **La consultation en début de processus**

Le promoteur a consulté les trois communautés de *Gespeg*, *Listuguj* et *Gesgapegiag*. Seule la communauté de *Gespeg* a demandé une rencontre afin de clarifier les conflits d'usages potentiels, considérant l'emplacement du projet comme étant dans les limites de son territoire traditionnel et pour s'entretenir de la teneur des revendications territoriales des Micmacs (M. Robert Demers, DT2, p. 9 et 10). La rencontre a porté sur l'explication des projets, les possibilités d'emploi, l'impossibilité pour 3Ci inc. de construire une usine ou d'acheter des composantes en Gaspésie. Une seconde rencontre devait éventuellement être convoquée par la nation *Mi'gmaq* (*ibid.*, p. 11 à 13).

Les directives pour la préparation de l'étude d'impact suggèrent fortement aux promoteurs d'amorcer le processus de consultation avant ou dès le dépôt de l'avis de projet, et d'y associer toutes les parties concernées dans le but de mettre à profit les connaissances et les préoccupations des collectivités pour les projets qui les concernent. La commission estime que les autochtones devraient faire partie de ce processus.

- ♦ *La commission constate que la directive qui guide la préparation d'une étude d'impact suggère fortement aux promoteurs de consulter les groupes d'intérêt du milieu touché et d'amorcer une démarche de communication dès le dépôt de l'avis de projet. La commission est d'avis que les Autochtones devraient nécessairement faire partie de ce processus.*

### **La consultation interministérielle**

La commission a constaté que le Secrétariat aux affaires autochtones ne fait pas partie de la liste des organismes consultés par la Direction des évaluations environnementales du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour la préparation de l'avis sur la recevabilité de l'étude d'impact du projet soumis, de même que la Division des évaluations environnementales et des affaires autochtones d'Environnement Canada. Par contre, on y trouve la Direction régionale de la gestion du territoire public du Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Les commentaires de cette dernière découlent de l'application du Plan régional de développement du territoire public, volet éolien qui tient compte de l'intérêt des Micmacs lorsqu'il existe des ententes particulières. Par exemple, s'il y avait des projets dans le secteur du canton de Baldwin au lac Sainte-Anne, dans la Baie-des-Chaleurs, il y aurait nécessité d'harmoniser ces projets avec les activités planifiées par la communauté micmaque (M. Marc Lauzon, DT2, p. 19). Pour le projet

à l'étude, une clause particulière a été ajoutée à l'entente superficielle. Elle indique que le bail modèle en annexe pourra faire l'objet de modalités supplémentaires en référence à une consultation des Micmacs et des accommodements qui pourraient en résulter, ce qui ne satisfait nullement le représentant des Micmacs de *Listuguj* qui estime que cette clause est discrétionnaire et ne rejoint pas l'esprit des arrêts de la Cour suprême, soit la nécessité de consulter les Autochtones au moment de la planification stratégique du développement des ressources en cause et non à l'étape opérationnelle des projets (*ibid.*, p. 21 ; DM7, p. 7).

La commission estime que le gouvernement québécois devrait s'assurer que les intérêts des communautés autochtones soient pris en compte au cours d'un processus d'évaluation environnementale.

- ♦ *La commission est d'avis qu'il y aurait lieu d'ajouter le Secrétariat aux affaires autochtones à la liste des organismes gouvernementaux québécois consultés pour la préparation de l'avis de recevabilité de l'étude d'impact.*

## **Un nouveau regard sur l'utilisation de la ressource éolienne**

Les préoccupations des Micmacs ne portent pas seulement sur le manque de consultation appropriée au moment de la planification stratégique du développement et de l'exploitation du bloc d'énergie éolienne réservé à la Gaspésie. Elles couvrent également le manque de concertation sur les accommodements qu'ils considèrent nécessaires en matière de développement et de retombées économiques de cette ressource (DM4, p. 14).

Les règles d'appel d'offres autorisées par la Régie de l'énergie étaient les mêmes pour les soumissionnaires autochtones ou non autochtones. Les Micmacs ont soumis un projet à l'appel d'offres de 1 000 MW d'Hydro-Québec Distribution qui n'a toutefois pas été retenu. Les communautés micmaques déposeront une soumission dans le cadre du deuxième appel d'offres de 2 000 MW récemment annoncé par le gouvernement québécois (*ibid.*, p. 15).

Les blocs d'énergie éolienne font partie d'une fourchette de projets énergétiques du Québec qui doivent répondre à la croissance de la demande énergétique du Québec au meilleur prix possible. Lors de l'audience publique, il a été établi qu'il n'y avait pas de dispositions précises en regard de conditions particulières favorisant une communauté ou un pourcentage de puissance à installer réservé à un groupe

## Pour un meilleur encadrement

La filière éolienne en tant que source renouvelable d'énergie est accueillie favorablement par la majorité des Québécois. Mises à part cette réalité et la qualité exceptionnelle du potentiel éolien au Québec, la commission estime qu'il y aurait lieu de revoir certains modes de fonctionnement avant de procéder à un déploiement à vaste échelle.

Ainsi, même si les contrats de gré à gré avec Hydro-Québec Production sont aptes à favoriser l'innovation technologique, la commission estime qu'ils devraient être balisés afin de tenir compte des effets cumulatifs des projets d'un même secteur. De plus, la commission constate que la mise en place d'une consultation en amont sur l'allocation des emplacements et la répartition des revenus de la filière éolienne en Gaspésie, réclamée par les représentants des Micmacs, reste à faire. Afin d'éviter que, dans un avenir rapproché, le potentiel exploitable d'énergie éolienne de la péninsule gaspésienne soit épuisé, la commission est d'avis qu'il y aurait lieu, dans les plus brefs délais, que le gouvernement québécois détermine avec les Micmacs le rôle qui leur revient dans le développement du potentiel d'énergie éolienne.

La commission constate également qu'aucun revenu découlant de l'exploitation du parc éolien ne parviendra aux coffres de la Ville de Murdochville, ni sous forme de taxe foncière ni sous forme de redevances ou d'entente compensatoire. La commission estime néanmoins que les municipalités devraient obtenir une certaine forme de redevances issues des infrastructures de production d'électricité éolienne présentes sur leur territoire. De plus, elle est d'avis qu'une révision en profondeur des programmes fiscaux incitant les promoteurs à scinder les projets de parcs éoliens apparaît nécessaire afin d'éviter de soustraire certaines portions des projets à l'examen public et à une évaluation environnementale exhaustive.

La commission constate que, tout en étant à ses débuts, le développement de la filière éolienne au Québec se fait de façon précipitée. Cette filière nécessite des études et des analyses aptes à déterminer, entre autres, les limites de son intégration dans le réseau électrique québécois. De telles études et analyses auraient l'utilité d'établir l'étendue de l'investissement nécessaire pour pallier ces problèmes, et ce, en fonction de la part optimale que le Québec devrait allouer à cette filière dans son assiette énergétique.

Afin de mieux orienter le choix de l'emplacement des parcs éoliens, la commission présente ici un résumé de ses constatations et des mesures qu'elle estime nécessaires pour assurer une intégration harmonieuse des projets.