

Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement

Opposing wind farms in the name of landscape : beyond *NIMBY*, a way to discuss the future development of territories

Marie-José Fortin et Sophie Le Floch

Volume 13, numéro 2, 2010

Énergie et citoyenneté

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001129ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001129ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (imprimé)

1923-8231 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Fortin, M.-J. & Le Floch, S. (2010). Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement. *Globe*, 13(2), 27–50. <https://doi.org/10.7202/1001129ar>

Résumé de l'article

Ressources halieutiques, minières et forestières ont historiquement rythmé l'économie et le développement de plusieurs régions du Québec. Les conditions de leur exploitation évoluent cependant selon les contextes historiques, sociaux et géographiques. Dans cette perspective, des ressources émergent alors que d'autres disparaissent. Dès lors, un défi important est de faire cohabiter, dans un même territoire, les divers projets liés à ces ressources, traditionnelles aussi bien que récentes. La filière de l'énergie éolienne illustre bien ce défi. La mise en valeur de ce qui apparaît pour certains comme une « nouvelle » ressource énergétique provoque des tensions, souvent fortes, dans des communautés susceptibles d'accueillir des parcs de production. Après avoir décrit brièvement les stratégies gouvernementales adoptées au Québec pour mettre en place cette filière énergétique, cet article s'intéresse à un argument récurrent au sein des contestations, également exprimé dans d'autres pays industrialisés : celui du paysage. À partir de l'examen de mémoires déposés lors d'une commission tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), nous dégageons quatre principaux discours d'acteurs, fondés sur des conceptions différentes du paysage, et qui renvoient à différents enjeux touchant la mise en valeur de la ressource éolienne. Nous tentons ainsi de montrer que l'argument du paysage permet aux groupes de poser la question des choix d'occupation et d'aménagement du territoire, ainsi que des modèles de développement qui sont sous-jacents aux projets et aux politiques publiques. Cet examen révèle aussi que la gamme des positions ne dessine pas un affrontement binaire entre ce qui serait le clan des « pro » éoliens et celui des opposants, mais qu'elle repose plutôt sur des représentations différentes des territoires concernés. Une compréhension approfondie des rationalités et de leurs fondements pourrait, croyons-nous, éclairer les dynamiques sociales et les pratiques de gouvernance concernant cette filière énergétique et la ressource émergente du paysage.

CONTESTER LES PARCS ÉOLIENS AU NOM DU PAYSAGE : LE DROIT DE DÉFENDRE SA COUR CONTRE UN CERTAIN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT¹

MARIE-JOSÉ FORTIN
Université du Québec à Rimouski

SOPHIE LE FLOCH
Cemagref (France)

✦ ✦

Résumé — Ressources halieutiques, minières et forestières ont historiquement rythmé l'économie et le développement de plusieurs régions du Québec. Les conditions de leur exploitation évoluent cependant selon les contextes historiques, sociaux et géographiques. Dans cette perspective, des ressources émergent alors que d'autres disparaissent. Dès lors, un défi important est de faire cohabiter, dans un même territoire, les divers projets liés à ces ressources, traditionnelles aussi bien que récentes. La filière de l'énergie éolienne illustre bien ce défi. La mise en valeur de ce qui apparaît pour certains comme une « nouvelle » ressource énergétique provoque des tensions, souvent fortes, dans des communautés susceptibles d'accueillir des parcs de production. Après avoir décrit brièvement les stratégies gouvernementales adoptées au Québec pour mettre en place cette filière énergétique, cet article s'intéresse à un argument

✦ ✦ ✦

1. Le travail exposé dans cet article a constitué une première étape d'un projet de recherche intitulé « Les paysages d'Éole à l'épreuve du développement durable », dirigé par Sophie LE FLOCH et subventionné par le programme national « paysage et développement durable » (MEEDDAT, 2006-2008). Il a été entrepris lors d'une recherche postdoctorale pour laquelle Marie-José Fortin a bénéficié d'une bourse du CRSH (2006-2008). Nous remercions ces deux organisations pour leur soutien financier, ainsi que les évaluateurs anonymes de leurs commentaires avisés.

+

Abstract — Historically, natural resources have supported the economy and the development of many regions in Quebec. However, the conditions of their exploitation have evolved with changes in historical, social, and geographical contexts, as new resources appear while others disappear. A major challenge is to ensure that diverse projects, whether related to new or more traditional resources, can coexist in a common territory. The wind power industry is a good illustration of such a challenge. The efforts made to promote this “new” resource often face strong social critics in local communities likely to host wind farms. Following a brief summary of the main strategies adopted by the Government of Quebec to support this green industry, our attention will be turned to one of the central argument brought by the opponents, also expressed in other industrial countries: the argument of landscape. By analysing the briefs submitted to a public hearing held by the provincial Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE), we will distinguish four main social discourses based on different landscape definitions, each raising different issues related to the exploitation of wind power. We will attempt to demonstrate that, through the landscape argument, people can address decisions that have been made regarding environmental and regional planning, as well as their underlying conceptions of development. Our analysis will also reveal that positions are not simply divided between those in favour and those opposed to wind turbines, but rather that they rest upon different representations of the concerned territory. From our point of view, a deeper understanding of such rationalities and their grounds could throw light on current social dynamics and governance practices related to this energy industry and the emerging resource of landscape.

[illegible]

EXPLOITER LA « RESSOURCE » DU VENT. POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉPREUVE DU PAYSAGE

Au tournant du XXI^e siècle, le vent apparaît comme une nouvelle ressource venant répondre aux besoins énergétiques de nos sociétés contemporaines. Ainsi, sur une dizaine d'années, on observe une augmentation moyenne de 30 % de la production mondiale de cette énergie renouvelable. En 2008, l'ensemble de la puissance installée dans le monde était de l'ordre de 120 000 MW². Même s'il a historiquement misé sur l'hydroélectricité³, le gouvernement du Québec accorde désormais une place à l'éolien dans sa récente politique énergétique⁴. Plusieurs gestes forts ont été posés en conséquence pour mettre sur pied une nouvelle filière énergétique. Des résistances locales et soutenues à des projets de parcs éoliens pourraient cependant compromettre la pérennité de la filière, comme nous l'avons rappelé ailleurs⁵.

Les premières initiatives ont été prises pour exploiter la ressource éolienne dans l'est du Québec il y a plus de vingt ans. Pensons à la mise en fonction de la célèbre éolienne verticale de Cap-Chat en 1987 suivie, dix ans plus tard, du démarrage du premier grand parc, *Le Nordais*, situé sur deux sites, à Cap-Chat en 1998 et à Matane en 1999. Entre ces deux initiatives, soit en 1995, le ministère des Ressources naturelles a commandé les premières modélisations pour localiser les « gisements de vent⁶ ». De leur côté, l'Association canadienne de l'énergie éolienne et des groupes environnementaux nationaux confiaient, en 2004, la réalisation d'une étude socio-économique sur l'implantation de la filière éolienne à la firme Hélimax

✦ ✦ ✦

2. Données du « Global Wind Energy Council », <http://www.gwec.net/index.php?id=13> (14 février 2010).

3. L'hydroélectricité constituait presque 98 % de sa capacité de production énergétique en 2009 : « Efficacité énergétique et énergies renouvelables », <http://www.hydroquebec.com/developpementdurable/themes/index.html> (14 novembre 2010).

4. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec, 2006-2015*, Québec, gouvernement du Québec, 2006 : « Stratégie énergétique », <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/strategie> (14 novembre 2010).

5. Le lecteur intéressé pourra se référer à un autre article où nous avons décrit de façon détaillée les quatre grandes phases de l'évolution de la situation autour de l'implantation de la filière énergétique éolienne au Québec, soit : (1) l'exploration et l'expérimentation technologique (2) la conception et l'implantation d'une politique publique en énergie (3) l'émergence de mouvements de contestation (4) l'adoption de mesures d'encadrement en aménagement du territoire. Voir Marie-José FORTIN, Anne-Sophie DEVANNE et Sophie LE FLOCH, « Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec », *Développement durable et territoire*, vol. 1, n° 2, septembre 2010 : <http://developpementdurable.revues.org/index8540.html> (27 septembre 2010).

6. Ce travail est le fruit d'une collaboration entre le ministère, une équipe de chercheurs de l'Université du Québec à Rimouski et la firme de consultants Wind Economics and Technology Inc. (WECTEC), (« Historique de l'éolien au Québec », <http://www.hydroquebec.com/comprendre/eolienne/historique-eolien-hydro-quebec.html> (8 février 2010).

énergie inc.⁷ qui promettait des retombées importantes en termes d'emplois pour le Québec⁸. Enfin, la société d'État Hydro-Québec a fortement investi dans cette énergie jugée « complémentaire » à l'hydroélectricité, d'abord en négociant de gré à gré des ententes de production avec des entreprises privées en 2002 et 2003, puis en lançant deux importants appels d'offres⁹, en 2003 (1 000 MW) et en 2005 (2 000 MW). Au total, l'objectif est d'atteindre une capacité de 4 000 MW de puissance installée en énergie éolienne d'ici 2015, soit environ 10 % de la capacité de production installée d'Hydro-Québec.

En ce qui concerne la stratégie énergétique du Québec, il est important de remarquer que ces politiques publiques visent également des objectifs de développement économique régional. Ainsi, le système d'appel d'offres comporte une clause de « contenu régional » qui stipule qu'une partie de l'assemblage des éoliennes doit être réalisé dans un territoire qui recouvre la région administrative de la Gaspésie et de la MRC de Matane. De plus, le premier appel d'offres de 1 000 MW prévoit que les parcs doivent être construits dans ces deux régions. Cette stratégie incite ainsi de grandes entreprises manufacturières étrangères à venir s'implanter sur ce territoire à l'économie fragile afin d'y développer une expertise québécoise dans un secteur d'activité considéré comme prometteur. Combinée à d'autres facteurs incitatifs prévus dans la politique Accord¹⁰ – par exemple des mesures fiscales touchant la main-d'œuvre –, elle a pour objectif de diversifier l'économie régionale et de faire en sorte que la nouvelle filière industrielle se démarque à terme sur le marché mondial.

Sur le plan géographique, cette stratégie a aussi pour conséquence de concentrer la présence de grands parcs éoliens dans l'est du Québec. Ainsi, si tous les projets retenus par Hydro-Québec étaient réalisés, plus d'une vingtaine de parcs, regroupant chacun de 30 à 150 éoliennes, seraient construits en Gaspésie et au Bas-Saint-Laurent, dont une quinzaine sur une



7. Hélimax Énergie inc., *Étude sur l'évaluation du potentiel éolien, de son prix de revient et des retombées économiques pouvant en découler. Avis sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît*. Rapport présenté au Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE), à l'Association canadienne de l'énergie éolienne (ACÉE), au Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCEQ), 2004, 48 pages.

8. Comme le rapportait Greenpeace dans son mémoire déposé à une commission du BAPE, en 2005 : « [e]n terme quantitatif et selon l'une des hypothèses de l'étude, soit un scénario de réalisation de 4 000 MW d'ici 2008, ce sont 14 000 emplois directs (année-personne) et 48 000 emplois indirects qui seraient créés sur un horizon de 25 ans ».

9. Un troisième appel d'offres a aussi été lancé à l'automne 2009, de 250 MW, destiné à des projets communautaires, et un autre est prévu pour des projets soutenus par des groupes autochtones, de 250 MW également.

10. L'entente *Accord* (Action concertée de coopération régionale et de développement) relève du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDÉIE).

période de 10 ans, entre 2004 et 2014¹¹. Certains de ces projets risquent toutefois de ne pas voir le jour, car plusieurs rencontrent de l'opposition.

En effet, en quelques mois, les dynamiques sociales ont changé rapidement dans ces régions. Pour la première fois en 2005, des opposants aux projets ont commencé à s'exprimer publiquement, que ce soit lors d'assemblées de conseils municipaux, dans des médias régionaux, lors de manifestations ou encore lors d'audiences du BAPE. À partir de 2008, la tension a également monté dans plusieurs autres municipalités du Québec elles aussi susceptibles de voir des parcs s'implanter sur leur territoire après le deuxième appel d'offres. Dans plusieurs régions, des citoyens se sont regroupés pour donner plus de poids à leurs revendications, touchant autant l'économie – fortes attentes concernant les redevances en région, anticipation d'emplois permanents associés davantage à la filière industrielle qu'aux seuls parcs – que l'aménagement du territoire – bruit, impacts sur l'avifaune et les paysages locaux et régionaux – et la gouvernance – incertitude concernant les divers impacts, incluant ceux cumulatifs sur l'industrie touristique, les coûts pour les municipalités, le développement jugé trop rapide et estimé trop faible au niveau de la planification et de l'encadrement. Devant certaines oppositions soutenues, des projets ont été reportés, ou même carrément annulés par leur promoteur ou par les autorités publiques.

Le paysage est un argument très présent dans les débats sociaux concernant cette question. Des opposants expriment leur crainte de voir les paysages locaux et régionaux transformés par la présence des éoliennes, et qu'ainsi soit altérés la « beauté » de leur milieu de vie, leur identité, leur qualité de vie et d'autres facteurs qui structurent le lien au territoire. Dans cette perspective, même si les visées de développement économique mises de l'avant par les politiques publiques rejoignent les demandes historiques de certains groupes régionaux, les critiques qui s'élèvent révèlent que d'autres types de préoccupations sont également présentes au sein des communautés locales et renvoient elles aussi à des questions de développement du territoire.

Les fortes contestations menées contre des projets de parcs éoliens au nom du paysage ne sont cependant pas propres au Québec¹². Par exemple



11. Selon les données consultées en février 2009, qui excluent les résultats de l'appel d'offre communautaire et l'évolution de certains dossiers comme le projet prévu à Sainte-Luce, susceptible d'être abandonné : « Projets éoliens au Québec », <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-potentiel-projets.jsp> (20 février 2009).

12. Nos propres recherches, menées sur des cas québécois et français, relevaient d'ailleurs des similitudes dans les situations observées, tels que les fondements de ces conflits, leur évolution et les actions publiques prises en conséquence.

en France, où les sites ne regroupent que quelques éoliennes – généralement une dizaine –, plusieurs permis de construction ont été refusés pour ce motif¹³. Ce type de situation a retenu l'attention de décideurs comme de scientifiques.

Pour leur part, des décideurs, publics et privés, considèrent de plus en plus que la dimension sociale est un aspect important de la réussite des projets de parcs éoliens et même de la mise en place de toute la filière industrielle. Pour plusieurs, le problème relève d'un manque d'« acceptabilité sociale ». Ils conviennent ainsi de l'importance d'agir et de trouver des solutions pour apaiser les tensions autour des projets. Plusieurs initiatives importantes sont prises, aux échelons locaux, régionaux et provinciaux. Sur la question plus spécifique du paysage, elles peuvent être regroupées en quatre grandes approches : par règlement, de négociation au cas par cas, de planification territoriale et de planification territoriale participative¹⁴. Un tel investissement constitue d'ailleurs un tournant historique du point de vue de l'action publique québécoise qui, jusqu'ici, avait été hésitante à s'engager face à cette question complexe¹⁵.

De leur côté, des scientifiques se sont également intéressés aux conflits entourant l'éolien, reprenant eux aussi l'expression d'« acceptabilité sociale ». Nombre de travaux récents visent d'ailleurs à dégager un ou des facteurs pouvant expliquer les rapports entretenus par différents types d'opposants à l'égard de parcs éoliens, dont les personnes vivant à proximité. Plusieurs facteurs seraient en cause dans les cas étudiés comme la taille des parcs, leur proximité avec l'habitat, l'implication des acteurs affectés à la prise de décision, la participation financière aux projets, la capacité des décideurs et des autres acteurs locaux à débattre et à trouver des compromis, le senti-



13. Plus exactement, 95 projets auraient été refusés en 2004 à ce sujet, selon des données du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie rapportées par *Le Monde* dans son édition du 23 mars 2005. Par ailleurs, 25 % des 175 permis de construire délivrés faisaient l'objet d'un recours auprès d'un tribunal administratif.

14. Mentionnons les deux documents suivants : Ministère des Affaires municipales et des régions, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un développement durable de l'énergie éolienne*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007 et Ministère des Affaires municipales et des régions, *Guide d'intégration des éoliennes au territoire. Vers de nouveaux paysages*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007.

15. Nous avons discuté de ces changements dans un autre article, en soulignant notamment le difficile passage entre les objectifs annoncés et les pratiques. Voir Marie-José FORTIN, Anne-Sophie DEVANNE et Sophie LE FLOCH, « Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec », *op. cit.*

ment d'équité par rapport aux pratiques de gouvernance, etc.¹⁶. L'impact sur le paysage est aussi considéré comme un facteur déterminant¹⁷.

Dans l'ensemble, l'influence respective que ces facteurs peuvent avoir sur l'attitude d'individus ou de groupes sociaux demeure toutefois difficile à mesurer. Aussi, plusieurs auteurs insistent sur l'idée que les attitudes et les dynamiques sociales sont fortement liées aux caractéristiques du contexte d'implantation, autant géographiques, qu'historiques ou sociologiques. Marteen Wolsink¹⁸, un des rares chercheurs à avoir proposé un modèle d'explication théorique, conclut à la suite d'analyses statistiques que la perception des effets sur le paysage constitue le « meilleur indicateur pour prévoir l'attitude » positive ou négative à l'égard d'un site éolien¹⁹.

Plusieurs décideurs et scientifiques conviennent donc du fait que les modifications appréhendées du paysage participent fortement des rapports conflictuels observés autour de parcs éoliens terrestres, équipement essentiel de la stratégie énergétique du Québec et de plusieurs pays. Pourtant, peu de recherches abordent directement cette question, notamment sous l'angle des revendications sociales. En ce sens, le paysage demeure une dimension largement inaperçue dans ces conflits comme dans nombre d'autres grands projets d'aménagement et d'infrastructures observés depuis le



16. L'étude de cas est souvent retenue comme stratégie de recherche pour dégager ces facteurs. Mentionnons les suivantes : Patrick DEVINE-WRIGHT, « Local aspects of UK renewable energy development : Exploring public beliefs and policy implications », *Local Environment*, vol. 10, n° 1, 2005, p. 57-69 ; Arthur JOBERT, Pia LABORGNE et Solveig, MILMER, « Local acceptance of wind energy : Factors of success identified in French and German case studies », *Energy Policy*, vol. 35, 2007, p. 2751-2760 ; Carol SAUCIER, Gilles CÔTÉ et al., *Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables. Élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable*. Rapport de recherche, Université du Québec à Trois-Rivières, 2009 ; David TOKE, Sylvia BREUKERS et Maarten WOLSINK, « Wind power deployment outcomes : How can we account for the differences ? » *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 12, p. 1129-1147 ; Élodie VALETTE, « Intégration environnementale de l'éolien et régulation locales des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France) », *VertigO*, vol. 6, n° 3, 2005 ; Maarten WOLSINK, « Wind power implementation : The nature of public attitudes : Equity and fairness instead of 'backyard motives' », *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 11, n° 6, 2007, p. 1188-1207.

17. Mentionnons notamment : Patrick DEVINE-WRIGHT, « Beyond NIMBYism : Towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy », *Wind Energy*, vol. 8, n° 2, 2005, p. 125-139 ; Étienne LYRETTE et Michel TRÉPANIÉ, « Les dynamiques sociales engendrées par l'implantation du parc éolien Le Nordais », *VertigO*, vol. 1, 2004, p. 1-9 ; Charles R. WARREN, Carolyn LUMSDEN, Simone O'DOWD et Richard V. BIRNIE « 'Green on green' : Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland », *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 48, n° 6, 2005, p. 853-875.

18. Maarten WOLSINK, « Wind power and the NIMBY-myth : Institutional capacity and the limited significance of public support », *Renewable Energy*, vol. 21, n° 1, 2000, p. 49-64.

19. « *The strongest impact on the attitudes concerned the aesthetic value of wind turbines. The perceived impact on scenery, visual intrusion of the landscape as well as positive judgements, is the best predictor of the attitude* » (Maarten WOLSINK, « Wind power and the NIMBY-myth... », p. 51).

milieu des années 1990²⁰. Dans cet article, nous tentons d'explorer ce domaine encore peu connu. Pour ce faire, nous examinons les discours qui évoquent cette notion en essayant de dégager les enjeux qu'ils soulèvent pour l'implantation de la filière énergétique de l'éolien. Mais décrivons d'abord la démarche méthodologique adoptée.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La nature polysémique du paysage pose souvent problème. Selon certains, le problème provient du fait que le concept de paysage comporte une part de subjectivité, ce qui rend la notion complexe et difficile à saisir. De notre point de vue, la polysémie est au contraire potentiellement révélatrice de la dynamique qui s'installe entre les acteurs et peut nous permettre de mieux comprendre les situations de tension et de conflit qui en émergent. À travers la notion de paysage, des personnes, des groupes sociaux ou des institutions peuvent exprimer leur rapport au territoire, entre autres en y inscrivant les éléments qu'ils estiment importants. Ce rapport se construit autant en lien avec les dimensions matérielles du territoire qu'avec ses aspects symboliques, mais aussi en relation avec d'autres acteurs, individuels ou collectifs, ce qui renvoie aux interactions et aux rapports sociaux²¹. Cette perspective constructiviste et critique a été retenue dans notre recherche et pour l'exercice rapporté dans cet article.

Plus exactement, par une analyse du discours touchant la question du paysage, nous avons tenté de comprendre les fondements des demandes sociales, de dégager les rationalités de groupes d'acteurs concernant des projets spécifiques de parcs éoliens et de déterminer ce qui pose problème de leur point de vue. Les questions suivantes ont guidé l'analyse : quelles sont les



20. Nous avons abordé cette question dans d'autres écrits, en posant l'hypothèse que si le paysage est au centre de tant de débats, c'est qu'il constitue un nouvel objet de médiation dans nos sociétés contemporaines, entre des groupes sociaux, de grands projets d'aménagement et un territoire. (Voir : Marie-José FORTIN, « Les paysages industriels comme lieu de médiation des rapports entre firmes productives et communautés locales », Michel BOISVERT et Paula NEGRON-POBLETE (dir.), *L'urbain, un enjeu environnemental*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 189-216.

21. Cette triple articulation rejoint entre autres les écrits suivants : Denis COSGROVE, *Social Formation and Symbolic Landscape*, London, University of Wisconsin Press, 1998, [1984] ; Marie-José FORTIN, « Le paysage, cadre d'évaluation pour une société réflexive », Daniel TERRASSON, Martine BERLAN et Yves LUGINBUHL (dir.), *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Versailles, Éditions Quae, 2007, p. 223-231 ; Thomas GREIDER et Loraine GARKOVICH « Landscapes : The Social Construction of Nature and the Environment », *Rural Sociology*, vol. 59, n° 1, 1994, p. 1-24 ; Richard HOWITT et Susan SUCHET-PEARSON, « Ontological Pluralism in Contested Cultural Landscapes », Kay ANDERSON, Mona DOMOSH, Steve PILE et Nigel THRIFT (dir.), *Handbook of cultural geography*, Londres, Sage, 2003 p. 557-569 ; Kenneth OLWIG et Don MITCHELL « Justice, power and the political landscape : From American space to the European Landscape Convention », *Landscape Research*, vol. 32, n° 5, 2007, p. 525-531.

significations attribuées au paysage et par qui ? Se rapportent-elles à des demandes sociales spécifiques par rapport aux projets éoliens discutés ? Quel(s) enjeu(x) ces demandes soulèvent-elles en matière de développement des territoires ?

Pour répondre à ces questions, nous avons choisi d'examiner les demandes exprimées dans le cadre d'une audience tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), en 2005 en Gaspésie²². Cette audience a été retenue parce que tout le matériau était disponible – y compris mémoires, verbatim des échanges et rapport – au moment où nous procédions à cet exercice, en 2006. Les commissaires avaient transmis leur rapport au ministre le 16 septembre 2005²³. L'enquête du BAPE portait sur deux projets éoliens distincts, proposés par un même promoteur, dans deux localités situées aux deux « extrémités » de la région concernée, soit les municipalités de Baie-des-Sables et de L'Anse-à-Valleau. Cette diversité offrait des possibilités de voir si des avis différents seraient exprimés selon les contextes locaux²⁴. Notre corpus est donc constitué de 33 mémoires qui concernent l'un ou l'autre des projets soumis à cette audience publique²⁵.

Dans un premier temps, l'exercice a consisté à repérer les extraits de discours se rapportant au paysage, extraits qui ont par la suite été examinés à l'aide d'une grille d'analyse qui comporte neuf conceptions du paysage rattachées à trois grands paradigmes : territorial, culturel et politique. Chacune des conceptions a été définie à partir d'un examen de la littérature produite sur le paysage, surtout scientifique et institutionnelle, conduit lors



22. Au Québec, les audiences tenues par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) constituent un lieu privilégié pour saisir la nature des demandes concernant le paysage par rapport aux projets d'infrastructures en général et aux projets éoliens en particulier. Fondé il y a plus de 30 ans, son mode d'organisation a souvent été décrit comme un modèle original de la pratique en évaluation environnementale. L'envergure du processus, le caractère public des échanges, les dynamiques d'interactions entre les acteurs et les mémoires soumis par écrit (ou des avis soumis oralement) constituent donc des particularités par rapport aux enquêtes publiques conduites en France. Rappelons que cette institution a fait l'objet de nombreuses recherches. Voir entre autres : Michel GARIÉPY et Michel MARIÉ (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* L'Harmattan, Montréal/Paris, 1997, p. 425-451 ; Louis SIMARD, Louison LEPAGE, Jean-Michel FOURNIAU, Michel GARIÉPY et Mario GAUTHIER (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Paris/Montréal, 2006.

23. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), *Projets de parcs éoliens à Baie-des-Sables et à L'Anse-à-Valleau*. Rapport d'enquête et d'audience publique n° 217, Québec, septembre 2005, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape217.pdf> (14 novembre 2010).

24. Le nombre trop restreint de mémoires nous a finalement obligé à ne pas mener d'analyse sous cet angle.

25. « Bureau d'audiences publiques sur l'environnement », http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/liste_documents-DT-DQ-DM.htm#DM (14 novembre 2010).

d'un exercice précédent²⁶ (cf. Tableau 1). Puis, en comparant le contenu des citations, nous avons considéré s'il était possible de dégager des ensembles communs et cohérents de pensée, portés par des acteurs qui, d'une certaine manière, exprimeraient des demandes particulières ainsi que des façons propres d'appréhender les projets éoliens et leur inscription dans le territoire.

TABLEAU 1 :
CONCEPTIONS THÉORIQUES DE PAYSAGE

Conception	Définition
<i>Paysage-environnement</i>	Système biogéographique, indicateur de l'évolution et des transformations du territoire, de la qualité de l'environnement biophysique
<i>Paysage-cadre de vie</i>	Milieu de vie, territoire support des pratiques sociales (individuelles ou collectives) significatives dans le vécu et modes de vie (« genres de vie ») de groupes d'acteurs
<i>Paysage-ressource</i>	Ressource au service d'acteurs sociaux, en lien avec une logique marchande (offre/demande) et l'idée de la rareté
<i>Paysage-scénique</i>	Ce que l'on voit et qui procure un plaisir esthétique découlant de l'agencement de dimensions concrètes et visibles du territoire (effets de composition des formes, lignes, couleurs, etc.) et fortement influencé par les arts (peinture, photographie, cinéma), les médias et le tourisme
<i>Paysage-patrimoine</i>	Portion de territoire considérée représentative d'une forme de nature (sauvage, habitée, etc.) par un groupe culturel qui souhaite la transmettre à d'autres.
<i>Paysage-représentation</i>	Expression symbolique et imagerie porteuse de signification pour un acteur, individuel ou collectif, et traduisant un rapport vécu avec le territoire
<i>Paysage-identité</i>	Rapport réflexif du sujet à l'endroit du territoire renforçant (ou altérant) l'appartenance symbolique et l'identité collective et s'appuyant sur la spécificité des lieux, des formes reconnues comme particulières
<i>Paysage-projet de territoire</i>	Résultat d'un processus de gestion territoriale visant à définir un projet de mise en valeur des qualités spécifiques du territoire qui soit cohérent avec une vision d'avenir et à lui donner un sens global reconnu par l'ensemble des acteurs.
<i>Paysage-rapports sociaux</i>	Lieu d'expression des rapports de pouvoir renvoyant aux acteurs sociaux qui se disputent le territoire, sous le double registre de l'appropriation symbolique et matérielle.

✦ ✦ ✦

26. Marie-José FORTIN, « Paysage industriel : lieu de médiation sociale et enjeu de développement durable et de justice environnementale. Les cas des complexes d'Alcan (Alma, Québec) et de Péchiney

Le choix d'une audience publique comme lieu d'observation comporte des limites. Entre autres, pour diverses raisons, tous les acteurs ne favorisent pas cette tribune pour exprimer leurs préoccupations et leurs positions²⁷. En ce sens, il n'est pas possible de prétendre pouvoir saisir l'ensemble des demandes à caractère social concernant le paysage uniquement à travers ce lieu. De même, les audiences prennent place à un moment particulier dans le cheminement des projets. Les dynamiques sociales peuvent évoluer après celles-ci, parfois même radicalement et rapidement. En d'autres termes, les préoccupations et les avis exprimés par certains acteurs ont pu changer après les audiences. Les conclusions de notre travail ne peuvent donc pas être généralisées pour expliquer l'ensemble des conflits qui ont eu lieu au Québec, ni même en Gaspésie. Elles permettent tout de même de poser quelques premiers constats qui pourraient ensuite être éprouvés et enrichis. Ces constats sont rapportés dans la section suivante.

CONCEPTIONS DU PAYSAGE ET JEUX POUR LA FILIÈRE ÉOLIENNE

L'analyse permet de distinguer quatre grands groupes d'acteurs. Le premier groupe est formé de personnes et d'organisations ne mentionnant pas le thème du paysage dans leur mémoire. Puisque nous avons choisi de considérer que les décisions relatives aux ressources s'élaborent dans un processus large de négociation sociale, le choix de retenir ce groupe nous semblait pertinent. En d'autres termes, même les arguments ne portant pas sur le paysage influencent les négociations et les dynamiques sociales qui se construisent autour de projets d'infrastructures et de développement. Les trois autres groupes représentent chacun une conception distincte du paysage en lien avec la problématique de l'éolien. Ils se rapportent respectivement à ce que nous avons désigné comme le paysage « scénique », le « paysage-scénique comme ressource » et le paysage comme « projet de territoire ». Chacun des groupes est décrit principalement à partir de la conception du paysage présente dans le discours, du type d'acteur présent dans le groupe, des préoccupations liées au « nouveau » paysage créé par le



(Dunkerque, France) », thèse de doctorat (développement régional), Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2005 : http://theses.uqac.ca/theses_24605668.html (24 novembre 2010).

27. Par exemple parce qu'ils ressentent une pression sociale, comme on a pu l'observer dans l'étude d'un autre cas d'implantation industrielle. Voir Marie-José FORTIN, « L'évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, 2009, <http://vertigo.revues.org/index8505.html> (8 juin 2009).

parc éolien au cœur des discussions, des demandes formulées par rapport au projet, et enfin, de leur position par rapport au projet.

Groupe n° 1 : le paysage absent

Le premier groupe est composé des acteurs qui ne font aucune mention de la question du paysage. Il regroupe neuf mémoires, ce qui représente le quart des 33 mémoires étudiés. Ce groupe n'est pas homogène, mais il réunit une grande proportion d'acteurs économiques (entreprises et institutions publiques à vocation économique) ou ayant des intérêts économiques (propriétaires ayant signé des ententes avec les promoteurs pour louer leurs terres). L'économie domine donc leurs discours, qui sont en général favorables aux projets soumis et à l'éolien en général. Les acteurs régionaux de ce groupe expriment de grandes attentes en ce qui concerne la dynamisation et à la diversification de l'économie de la péninsule gaspésienne. L'ambition est de créer une nouvelle filière industrielle qui soit compétitive, voire appelée à jouer un rôle prédominant sur les marchés mondiaux²⁸, et ceci dans un contexte géographique particulier, celui d'une région à l'économie fragile. En ce sens, les parcs éoliens sont perçus comme le maillon d'une stratégie de développement économique plus large visant à stimuler, voire à diversifier l'économie régionale. Aussi, la majorité des acteurs de ce groupe ont une position favorable à l'égard des projets de parcs évalués qui, de leur point de vue, s'inscrivent en continuité avec cette représentation. Il s'agit donc d'une représentation sociale de l'éolien où le parc de production énergétique n'est pas considéré comme un objet inscrit dans un territoire, mais plutôt comme la composante d'une filière industrielle que l'on souhaite voir se mettre en place. Cette représentation est pour ainsi dire plus sectorielle que territoriale.

Quant à la question de l'environnement, elle est très présente dans le discours issu de ce premier groupe, davantage même que dans celui des trois autres groupes que nous avons constitués. De fait, il s'agit d'un argument utilisé pour justifier la production d'énergie éolienne « verte » et pour appuyer les projets éoliens soumis. Soulignons aussi que ce groupe fait référence à l'environnement d'une manière globale. Ainsi, tout en reconnaissant que l'existence de grands parcs éoliens peut causer des impacts environnementaux négatifs à l'échelle locale, plusieurs estiment que ceux-ci doivent être mis en perspective par rapport aux impacts positifs à l'échelle de

✦ ✦ ✦

28. Implantation de manufactures, création d'emplois directs et indirects, exportation, développement d'expertises.

la planète, ainsi qu'en regard des apports positifs pour l'économie régionale « qui compenseront les impacts à bien d'autres niveaux²⁹ » : « L'impact environnemental au **niveau local** doit être mis dans **un contexte global**. [...] le développement des énergies renouvelables est un devoir urgent pour remplacer la production thermique et contrer les changements climatiques³⁰ » ; « Bien qu'existants, les impacts locaux sont à soupeser dans un contexte global³¹ » ; « Il va de soi que les impacts économiques du projet éolien de L'Anse-à-Valleau ne doivent pas être les seuls considérés. Tout projet de développement comporte nécessairement certains inconvénients, tant sur le plan humain et social qu'environnemental. Nous sommes cependant d'avis que les avantages des projets éoliens en cours dépassent largement les inconvénients qui y sont associés³² ».

Groupe n° 2 : le paysage scénique

Le deuxième groupe comporte des similitudes avec le précédent. D'une part, sur le plan de la composition, on observe la même prépondérance d'acteurs ayant des intérêts ou des visées économiques. D'autre part, ils ont tous une position favorable aux projets éoliens qui sont présentés comme des « opportunités de développement ». Plus largement, ils adhèrent à l'idée que le « développement de l'énergie éolienne est une grande source d'espoir pour les populations³³ ». Ils reconnaissent toutefois que le paysage subira des changements, ce qui les distingue des membres du groupe précédent.

Les membres du deuxième groupe misent sur une conception scénique du paysage. Selon notre définition, il s'agit de la conception classique qui renvoie à l'idée du « beau paysage », associé au plaisir généré par la contemplation visuelle d'un espace dont les formes répondent aux canons de la culture paysagère en vigueur. On remarquera que cette conception est présente dans pratiquement tous les discours qui intègrent spontanément la question du paysage. Alors que dans nombre de mémoires, le paysage scénique est associé à une ou plusieurs autres conceptions, les dix mémoires qui font partie du deuxième groupe véhiculent *uniquement* cette conception

✦ ✦ ✦

29. DM-20, Groupe Ohmega inc., *Mémoire*, 9 juin 2005, 8 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM20.pdf> (14 novembre 2010).

30. DM-10, Association de l'industrie électrique du Québec, *Mémoire*, 8 juin 2005, 10 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM10.pdf> (14 novembre 2010).

31. DM-10, Association de l'industrie électrique du Québec, *Mémoire op. cit.*

32. DM-20, Groupe Ohmega inc., *Mémoire, op. cit.*

33. DM-22, Club des aînés Paul Bernard inc. *Mémoire*, 9 juin 2005, 2 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM22.pdf> (14 novembre 2010).

du paysage scénique. Ils représentent près de la moitié des 24 mémoires traitant de paysage dans l'audience étudiée.

Selon notre définition, l'esthétique serait a priori centrale et fondamentale dans cette façon de penser le paysage. Pourtant, les discours de ce deuxième groupe ne comportent pas les qualificatifs généralement associés au « beau », à l'« harmonieux », etc. Dans l'ensemble, les propos se limitent à décrire les conséquences visuelles découlant de la présence des éoliennes sur le territoire, et ce, dans un langage « neutre » qui fait notamment usage des notions d'« intégration » et d'« altération ».

Des différences existent à l'intérieur du groupe à propos de la dimension subjective du paysage. Certains font des efforts pour essayer de sortir d'une conception subjective ou, à tout le moins, pour tenter de mieux la maîtriser. L'entrée privilégiée pour ce faire est celle de l'impact visuel, qui serait le problème principal des parcs éoliens. Selon les auteurs, réussir à maîtriser de tels changements, bien concrets et observables dans les formes du territoire, permettrait, au bout du compte, de maîtriser les contestations. Selon cette logique, la mesure des impacts visuels apparaît alors comme une façon d'objectiver les méthodes de lecture et d'évaluation du paysage. Il reviendrait alors à l'expert (architecte paysagiste notamment), de poser un regard « objectif » et de permettre de s'extraire de la perception subjective du paysage et, aussi, du difficile problème de la détermination de la valeur esthétique. Par la suite, des mesures de mitigation bien conçues et bien planifiées permettraient de diminuer les effets visuels sur le paysage et de répondre aux demandes des opposants. Il s'agit de mesures touchant la localisation des parcs, l'aménagement des sites, le patron d'implantation spatiale et la visibilité des éoliennes.

Pour d'autres acteurs de ce groupe, dont l'ONG internationale *Greenpeace*, les modifications du paysage ne peuvent être ni saisies, ni évaluées, et encore moins débattues et départagées : « Quant à la question des impacts visuels, nous convenons que ces derniers sont bien réels quoique hautement subjectifs. Nous tenons à souligner que le promoteur a fait des efforts considérables afin de réduire les impacts visuels du projet³⁴ ».

En définitive, tout en reconnaissant que l'implantation de parcs éoliens aura des conséquences sur les paysages locaux, celles-ci sont jugées secondaires par rapport à d'autres aspects positifs recherchés découlant des

✦ ✦ ✦

34. DM-12, Greenpeace, *Mémoire*, juin 2005, 11 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM12.pdf> (14 novembre 2010).

emplois et des redevances issus des parcs et des activités manufacturières. Dans la même perspective que le groupe précédent, la prémisse est que comme « tout projet comporte des inconvénients », il faut les accepter pour obtenir les avantages attendus. Ceux qui sont liés à l'économie sont particulièrement mis de l'avant, notamment par l'ONG *Greenpeace* qui estime que « le Québec était assis sur une vraie mine d'or éolienne³⁵ ».

Groupe n° 3 : le paysage-scénique comme ressource

Dans le troisième groupe sont amalgamées deux conceptions de paysage, celles du paysage « scénique » et du « paysage-ressource », qui se combinent dans ce que nous appelons le « paysage-scénique comme ressource ». Cette conception est présente dans quatre mémoires provenant de deux municipalités, de l'Association touristique régionale de la Gaspésie (ATR) ainsi que du Technocentre éolien, un organisme régional travaillant à la mise en place de la filière éolienne.

Pour ces acteurs, l'expérience esthétique du paysage scénique constitue une ressource fondamentale autant pour l'industrie touristique que pour de petites collectivités rurales qui travaillent à maintenir ou à renouveler leur tissu social. La question est de savoir comment les visiteurs et les résidents, actuels ou futurs, percevront le « nouveau » paysage. Comme le formule une municipalité devant accueillir un des parcs discutés, « [l]es jeunes familles vont-elles choisir de s'installer dans un village ceinturé par d'imposantes éoliennes³⁶ ? » De leur point de vue, l'attractivité des territoires accueillant des parcs éoliens est l'enjeu dominant. Il est particulièrement présent dans la région de la Gaspésie, où le tourisme représente un secteur d'activités important de l'économie régionale. De plus, l'envergure et le grand nombre des parcs dans le territoire habité et très valorisé du littoral de la péninsule gaspésienne posent la question des changements cumulatifs.

Ces changements concernent certes en partie la visibilité des éoliennes, mais surtout, la perception et l'interprétation qu'en fera un observateur. En ce sens, les transformations apportées au paysage par la présence des grands parcs sont conçues comme étant essentiellement de nature subjective. En cela, ce troisième groupe exprime un contre-discours par rapport à la rhétorique qui domine dans le deuxième groupe. Il est particulièrement présent chez les intervenants de l'Association touristique régionale,

✦ ✦ ✦

35. *Ibid.*

36. DM-9, Municipalité de Baie-des-Sables. *Mémoire*, 7 juin 2005, 14 pages et annexe, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM9.pdf> (14 novembre 2010).

qui misent sur « la qualité des paysages » entendus comme « créateurs d'émotions chez les touristes³⁷ ». Pour eux, l'expérience du paysage constitue une ressource fondatrice de leur industrie, qui joue sur la subjectivité et qu'ils tentent de stimuler et d'orienter dans une direction donnée.

Par ailleurs, ce troisième groupe n'affiche pas une position homogène dans la façon d'anticiper les changements apportés par les grands parcs d'éoliennes dans la région, notamment en ce qui concerne la perception que pourraient en avoir les touristes. Les représentants du Technocentre éolien estiment que divers outils peuvent aider à diminuer la visibilité des parcs depuis les sites touristiques. Dans un des projets concernés, ils soulignent que des éoliennes ont été déplacées par le promoteur pour répondre aux demandes de citoyens et qu'elles ne seraient pas visibles selon les simulations visuelles fournies. Au-delà des sites, à l'échelle plus large de la région et devant l'augmentation du nombre de parcs, l'organisme s'appuie sur les conclusions d'une enquête menée auprès d'environ 600 touristes, en 2004, alors que trois sites totalisant 163 éoliennes étaient en fonction dans la région : « les répondants sont très favorables à l'idée d'implanter deux ou trois fois plus d'éoliennes en Gaspésie, en autant que la beauté des sites touristiques soit préservée, que l'environnement ne soit pas menacé et qu'il y ait des retombées économiques³⁸ ».

Les trois autres signataires de ce groupe se montrent plus inquiets que les représentants du Technocentre. De leur point de vue, des mesures de mitigation jouant sur les aspects formels du projet (la localisation et la visibilité) – mesures qui rejoignent celles suggérées par les acteurs que nous avons classés dans le deuxième groupe³⁹ – pourraient représenter une partie de la solution, mais une partie seulement. Car, selon eux, c'est toute la question du paysage, reconnue dans ses dimensions subjectives et forcément complexes, qui devrait être mieux intégrée dans la conception des parcs éoliens. Dans cette perspective, il est attendu que le paysage soit reconnu comme un facteur déterminant de la prise de décision concernant la conception des parcs éoliens. Cette question devrait être considérée bien en amont de ce processus par l'entremise de nouvelles approches et stratégies en

✦ ✦ ✦

37. DM-33, Association touristique régionale de la Gaspésie, *Mémoire*, 15 juin 2005, 13 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM33.pdf> (14 novembre 2010).

38. DM-21, Technocentre éolien Gaspésie-les îles, *Mémoire*, juin 2005, 8 pages, (<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM21.pdf>) (14 novembre 2010).

39. Des suggestions sont faites concernant une implantation des éoliennes concentrée en grappes plutôt qu'une implantation linéaire, l'absence d'éolienne visible « depuis un élément d'intérêt majeur » ou localisée entre la route et la mer (DM-33, Association touristique régionale de la Gaspésie, *Mémoire*, op. cit., p. 9-10).

paysage et en aménagement du territoire. À ce sujet, des propositions assez précises sont avancées, surtout de la part de l'Association touristique régionale, autant en termes de mesures d'aménagement que d'ajustements à apporter aux outils réglementaires en place. L'organisme demande ainsi que « la question des paysages, dans la construction de l'ensemble des parcs éoliens, soit sérieusement considérée afin d'éviter une destruction d'une autre partie du patrimoine naturel régional⁴⁰ ». L'Association demande aussi que soit privilégiée « une approche d'aménagement des paysages plutôt que de protection des paysages », approche qui devrait permettre d'anticiper et de planifier par rapport à des « opportunités paysagères » et non à des « évitements des impacts négatifs⁴¹ ». Bref, selon cet acteur à vocation économique, l'« objectif visé est d'inscrire le développement des parcs éoliens dans un “projet de paysage” respectueux des enjeux du développement durable⁴² ».

En ce sens, la majorité des acteurs de ce groupe font toujours confiance aux outils de régulation en place, à la condition qu'ils soient bonifiés. De même, ils n'adoptent pas une attitude défensive misant sur la protection intégrale du paysage existant, mais ils misent plutôt sur une attitude proactive face à l'implantation de l'industrie pour essayer d'orienter les changements dans une direction qu'ils jugent souhaitable.

Groupe n° 4 : le paysage comme projet de territoire

Le quatrième et dernier groupe représente, au premier abord, une vaste nébuleuse. En effet, de nombreuses conceptions de paysage y cohabitent : paysage scénique plus classique combiné avec le paysage soit comme patrimoine, comme identité, comme cadre de vie ou encore comme projet de territoire. Neuf mémoires sont associés à ce groupe, soit plus du tiers de ceux qui ont abordé cette question pendant l'audience étudiée. Ils proviennent essentiellement de citoyens, s'exprimant en leur nom ou représentant des collectifs, et de quatre groupes actifs en environnement à l'échelle locale et régionale, y compris les deux Conseils régionaux de l'environnement (CRE) concernés.

Dans l'ensemble, la notion de paysage est utilisée de trois façons : (1) pour exprimer des préoccupations, voire dénoncer les faiblesses attribuées aux projets présentés (2) pour revendiquer de nouvelles pratiques de gestion des ressources qui prendraient davantage en compte les préoccupations et

✦ ✦ ✦

40. DM-33, Association touristique régionale de la Gaspésie, *Mémoire, op. cit.*, p. 8.

41. *Idem.*

42. *Idem.*

besoins variés des acteurs (économiques, sociaux, culturels, environnementaux) dans la perspective de « territorialiser » les initiatives dites de développement (3) pour provoquer un processus de co-construction d'un projet territorial, c'est-à-dire un projet global devant engager tous les acteurs autour d'une vision d'avenir du milieu qui soit la mieux partagée possible.

Sous plusieurs aspects, leurs mémoires renvoient à la dimension politique du paysage et aux liens qui unissent ou divisent les sociétés. Dans cette optique, paysage et discussion ne sont pas vus comme antagoniques. Les acteurs de ce groupe évoquent généralement le paysage tout en revendiquant la nécessité de l'information, de la concertation et de la négociation locale. En ce sens, ils tentent de créer un espace de négociations et d'arbitrage des intérêts, privés comme collectifs, nationaux comme locaux.

Les individus et les organisations issus de ce groupe revendiquent un droit de parole concernant les décisions touchant leur territoire de vie, tout en contestant certaines décisions qui ont été prises au sujet de la filière éolienne. Entre autres, la façon d'implanter la production éolienne est remise en cause, car on considère qu'elle relève d'un modèle de développement « économique » qui ne prend pas en compte d'autres dimensions valorisées du vécu des habitants, y compris l'expérience esthétique :

Au nom de quelle logique comptable voudrions-nous défigurer la plus belle région du Québec, menacer la qualité de vie des populations riveraines et faire fuir le tourisme ? La beauté du paysage est la seule ressource de la Gaspésie à n'avoir pas encore été pillée. D'où l'importance symbolique de dire non au projet de Baie-des-Sables, pour contrecarrer dès le départ la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique aussi dévastatrice. [...] Le développement économique est-il devenu à ce point une obsession que nous soyons prêts à saccager en son nom ce que nous avons de plus beau⁴³ ?

Une des grandes caractéristiques de ce groupe est de considérer le paysage comme le résultat tangible et visible d'un processus de décision traversé par des rapports de force. Si un processus est jugé défaillant (par exemple parce qu'on estime qu'il n'est pas équitable pour certains ou qu'il manque de transparence), le paysage qui en résulte est alors qualifié négativement. À cet égard, certains propos sont très révélateurs de ruptures ressenties entre les représentations du paysage actuel et celles qu'on se fait du paysage modifié

✦ ✦ ✦

43. DM-3, Maurice Harrisson, *Mémoire*, 6 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM3.pdf> (14 novembre 2010).

par les projets éoliens. Par exemple, le littoral gaspésien, considéré comme « un immense parc vert [...] parmi les plus beaux sites naturels au monde », voire « une œuvre d'art », deviendrait « un parc de machines géantes », un littoral défiguré « par un chapelet d'éoliennes » et marqué « des signes de la modernité "verte" ». Un résidant exprime ainsi le sentiment de perte de sens qu'il envisage par rapport à son milieu de vie : « "Baie-des-Sables va arrêter d'être Baie-des-Sables" et que ça va être un "village éolien" [...] "Baie-des-Sables, c'est un paysage, avec 73 éoliennes, ça ne voudra plus rien dire [...] Qu'est-ce que ça me donne à moi, qui suis venu ici parce que je trouvais ça beau⁴⁴ ?" ». Le discours sur le paysage joue fortement sur les registres de l'affectivité et des émotions, ce qui le distingue du langage plus neutre des trois groupes précédents.

Ce quatrième groupe de mémoires soulève ainsi des enjeux concernant l'habitabilité des territoires et la façon de réguler les projets afin qu'ils répondent aux divers besoins des populations. Les projets de nature économique, concernant l'emploi notamment, sont reconnus, tout comme ceux touchant les services et les infrastructures. Mais d'autres sont aussi mis de l'avant, comme ceux qui contribuent aux modes de vie et à la qualité de vie, et qui prennent en considération le besoin de sens, d'appartenance et d'identité. Comme « patrimoine collectif », le paysage serait un des éléments à considérer dans la prise de décision, qui pourrait même être déterminant pour encadrer le droit individuel des propriétaires fonciers, comme le proposent les deux Conseils régionaux de l'environnement (CRE) concernés :

[...] le paysage est un élément patrimonial qui fait partie intégrante du milieu de vie. Il devrait être reconnu et protégé. Cette protection devrait limiter les propriétaires fonciers en ce qui concerne leur pouvoir d'entamer cette ressource collective par l'exercice de leur droit individuel. Le CRE BSL estime que la superficie et la configuration du projet de parc éolien de Baie-des-Sables pourraient modifier l'atmosphère des lieux dans les municipalités concernées. Cela risque d'entraîner une modification du rapport que les habitants et les visiteurs entretiennent avec le territoire, de modifier leur mode de vie de même que la jouissance qu'ils tirent des lieux⁴⁵ ;

✦ ✦ ✦

44. DM-25, Groupe environnemental uni-vert région Matane, *Mémoire*, juin 2005, 9 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/cole-valleau-sables/documents/DM25.pdf> (14 novembre 2010).

45. DM-11, Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent, *Mémoire*, 8 juin 2005, 17 pages, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/cole-valleau-sables/documents/DM11.pdf> (14 novembre 2010).

Le CREGÎM est fier du créneau éolien dont s'est doté [sic] la région. En effet, les impacts de l'éolien n'ont rien à voir avec les minis-centrales [sic] ou le nucléaire. Toutefois, le CREGÎM pense que le développement éolien doit se faire en harmonisation avec les autres secteurs de développement en cours, tout en respectant le mode de vie des gaspésiens [sic] et des Madelinots, qui ont choisi un milieu tranquille, où les paysages naturels sont à couper le souffle autant en longeant le littoral qu'en se déplaçant en terrain montagneux⁴⁶.

TROIS AXES STRUCTURANT LA POSITION DES ACTEURS

Depuis une décennie, l'éolien apparaît comme une nouvelle ressource énergétique et plusieurs pays ont adopté des politiques et des mesures pour soutenir l'implantation de cette filière des énergies renouvelables. Le gouvernement du Québec a lui aussi consenti des efforts importants dans le développement de cette énergie jugée complémentaire de l'hydroélectricité, pilier historique de la production nationale. Des politiques publiques audacieuses ont été conçues, dans lesquelles la production d'énergie éolienne est considérée comme un levier pour le développement économique de la Gaspésie et de la MRC de Matane. Concrètement, ces politiques prennent forme autour des projets de grands parcs éoliens qui rencontrent cependant des résistances. Des positions critiques ont émergé progressivement et ont été à la source, dans certains cas, de véritables conflits mettant en échec certains projets.

Comme dans plusieurs autres pays, les débats sociaux accordent une large place à la question du paysage. Notre examen de 33 mémoires déposés dans le cadre d'une audience publique tenue en 2005, concernant deux projets de parcs éoliens en Gaspésie, montre que les débats ne se construisent pas autour d'une polarisation simple, entre les adhérents et les opposants à l'éolien au nom du paysage. Des positions variées et plus nuancées s'expriment dans les discours étudiés. Cette analyse exploratoire offre une lecture qui permet de mieux comprendre les conflits. Il nous semble que trois axes se dégagent, qui structurent la position des acteurs, et incidemment, les dynamiques sociales entourant la mise en place de la filière énergétique de l'éolien au Québec.

✦ ✦ ✦

46. DM-16.1, Conseil régional de l'environnement Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, *Addenda au mémoire*, n.d., 1 page, <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/eole-valleau-sables/documents/DM16.1.pdf> (14 novembre 2010).

Un premier axe nettement démarqué apparaît d'abord entre les acteurs qui évoquent la question du paysage et ceux qui ne le font pas du tout. Dans ce dernier groupe, l'éolienne est perçue comme la composante d'un parc de production énergétique qui, lui-même, prend place dans une filière industrielle attirante en raison des retombées économiques pour la région. Soulignons aussi que c'est dans ce groupe que le thème de l'environnement est le plus présent. Envisagé comme un problème à l'échelle mondiale, l'environnement devient un argument pour légitimer la réalisation de projets de production d'énergie renouvelable.

Parmi ceux qui évoquent la notion de paysage, on observe trois grandes conceptions liées à la question des parcs éoliens, ce qui, à notre avis, constitue un deuxième axe influençant la position des acteurs et les dynamiques sociales. En effet, si tous font référence à l'aspect scénique du paysage, ils se distinguent les uns des autres quant à la place accordée à la subjectivité inhérente à la notion même de paysage. Ainsi, certains considèrent la dimension subjective comme dérangeante et impossible à évaluer ou à discuter, tout en jugeant secondaire la question du paysage en regard d'autres conséquences plus positives découlant de l'implantation des parcs. D'autres estiment, au contraire, que la subjectivité du paysage est constitutive de l'expérience paysagère et qu'elle doit être reconnue et discutée. Pour eux, le paysage est soit une ressource pour l'industrie touristique ou un atout pour attirer de nouveaux citoyens, soit un élément répondant à des besoins socioculturels, d'identité et de qualité de vie notamment.

Dans l'ensemble, les revendications des quatre groupes d'acteurs, définies à partir d'autant de conceptions du paysage, renvoient à quatre grands enjeux distincts concernant la façon d'implanter la filière énergétique de l'éolien et aux modes de gouvernance touchant les ressources naturelles. Ces enjeux constituent autant de défis posés aux décideurs dans les choix qu'ils doivent faire pour le développement de la filière et des territoires. Ils touchent la distribution socio-spatiale des retombées économiques découlant de l'exploitation de la ressource naturelle du vent, la maîtrise des infrastructures associées à la filière industrielle pour favoriser l'appropriation locale et régionale de la ressource du vent et en faire une ressource « spécifique » qui soit ancrée dans le territoire gaspésien et bas-laurentien, la cohabitation entre des industries distinctes et leurs ressources respectives – ici le secteur éolien avec celui du tourisme et sa ressource « paysage » –, et, enfin, l'inscription de divers besoins et aspirations des populations dans les pratiques de gouvernance associées aux modes d'allocation et de gestion des ressources afin qu'ils

prennent compte des besoins culturels et assurent l'habitabilité des territoires de vie.

Enfin, un troisième axe structurant les dynamiques sociales apparaît relativement à ces quatre enjeux, celui des représentations associées au devenir des territoires affectés et à leur développement qui servent à juger de l'acceptabilité des projets éoliens et de la place qu'y occupe l'économie. Nous distinguons deux représentations en ce sens.

Dans la première représentation, le territoire est considéré comme un espace de production, où les régions sont perçues comme contenant des « ressources », surtout naturelles. La filière éolienne n'est alors pas tant vue comme une nouvelle source d'énergie que comme une nouvelle activité de production. C'est leur exploitation qui permettrait de dynamiser l'économie des régions et, par extension, d'assurer leur développement futur. Dans le cas de l'éolien, il importerait donc de trouver des façons d'exploiter la ressource du vent. Lorsque le paysage est présent, il est évoqué en tant que ressource, pour l'industrie touristique comme pour l'attractivité des municipalités. Le paysage est ainsi envisagé comme un bien marchand potentiellement menacé par la présence de nombreux grands parcs éoliens.

La seconde représentation est celle dite du paysage habité : le territoire y est d'abord considéré comme un milieu de vie. Sa qualité repose sur un ensemble de considérations, notamment économiques. Par exemple, le souci d'améliorer les possibilités d'emploi et les conditions de vie, pour soi ou pour les autres membres de la communauté, est présent dans pratiquement tous les discours critiques. On remarquera même qu'il n'y pas d'opposition à l'idée de développer une nouvelle filière industrielle pour stimuler l'économie fragile de la région. Ce que soulignent toutefois les groupes opposés aux parcs éoliens, c'est que l'activité économique ne doit pas menacer les autres attributs du milieu de vie, notamment les attributs plus sociaux et culturels qui touchent les modes de vie, les pratiques liées au territoire, les relations sociales, l'identité et l'appartenance. Or, c'est justement ce qu'on redoute en ce qui concerne les projets actuels. Les contestations portent donc plutôt sur la façon d'implanter l'industrie éolienne, par l'introduction de grands parcs éoliens (élément central du système d'appel d'offres d'Hydro-Québec) sans tenir suffisamment compte des divers changements qu'ils font subir aux milieux de vie.

Ainsi, deux systèmes de représentation du territoire seraient au cœur du conflit, le *territoire de production* et le *paysage habité*, qui agiraient comme un grand cadre pour juger des transformations du paysage (« beau », « intégré », « massacré ») et de l'acceptabilité des projets de parcs éoliens. Il

importe de souligner qu'il n'est pas possible d'associer ces deux systèmes de représentation du territoire à des groupes sociaux spécifiques qui opposeraient, par exemple, les populations locales aux élus ou aux institutions gouvernementales. Si certains élus se situent du côté de la représentation du territoire comme espace de production, d'autres en revanche privilégient celle du paysage habité. De même, les « populations locales » ne forment pas davantage un groupe homogène ; c'est d'ailleurs pourquoi certains citoyens se sentent marginalisés par rapport à d'autres membres de leur communauté. Une meilleure compréhension de ces représentations et de leur distribution dans les communautés locales et dans la société québécoise pourrait, selon nous, permettre de mieux comprendre les débats et les tensions qui émergent autour de grands projets d'infrastructure présentés au nom du développement.

QUESTIONNER LES RAPPORTS ENTRE SOCIÉTÉ, PRODUCTION ET TERRITOIRE

Le paysage sert à prendre la mesure du niveau de territorialisation d'un projet éolien et des politiques publiques qui le sous-tendent. À travers ce thème, des acteurs revendiquent, au Québec comme en France et dans d'autres pays industrialisés, qu'on tienne compte de nouvelles préoccupations dans la conception de projets d'infrastructures et dans les processus de décision concernant le développement des territoires. De même, la qualification du paysage peut être considérée comme un indicateur de l'acceptabilité sociale. Il permet à des individus et des groupes sociaux de poser cette question : ce projet est-il susceptible de bien s'intégrer au territoire de la région tel qu'il existe aujourd'hui et tel qu'on souhaite qu'il se présente dans l'avenir ? Par ailleurs, la réponse n'est pas univoque. Des nuances importantes s'expriment dans les différents discours des acteurs, et renvoient à de vastes enjeux touchant les choix et les modèles de développement.

En outre, les débats sur les projets énergétiques se rapportent aux dynamiques économiques et politiques susceptibles de remodeler le paysage. Pour les régions concernées, ils réfèrent à des enjeux cruciaux de gouvernance territoriale et de justice sociale : pourquoi ces grands projets ? Par qui ? Aux bénéfices de qui ? Et au détriment de qui ? La vertu écologique de l'éolien ne peut être un prétexte pour esquiver d'autres préoccupations jugées importantes pour des personnes et des groupes habitant ces territoires comme la qualité de vie, le bien-être et l'identité.

De même, les débats renvoient plus largement encore aux rapports que nos sociétés actuelles entretiennent avec, d'une part, la production,

entendue dans sa perspective moderniste, voire industrielle, et, d'autre part, les régions non métropolitaines. Jusqu'à quel point les grands projets d'infrastructures, énergétiques ou autres (pensons à l'industrie porcine qui a aussi soulevé des résistances fortes au Québec), sont-ils adaptés pour répondre aux besoins et aux valeurs de nos sociétés modernes avancées ? Les débats récurrents entourant ces questions ne seraient-ils pas un des outils utilisés par des groupes sociaux pour obliger des décideurs, privés et publics, à revoir des façons plus traditionnelles de penser l'avenir de régions non métropolitaines et de stimuler leur développement ? Pour tenter de répondre aux critiques et dépasser les conflits, un questionnement sérieux sur ces relations complexes liant sociétés, production et territoire pourrait offrir une première piste de réflexion, certes exigeante, mais difficile à éviter.