



**LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES  
AU PRISME DE LA GOUVERNANCE:  
LES SECTEURS FORESTIER, PORCIN ET ÉOLIEN**

Étude S1-3 remise au  
Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste  
et au MDDEFP

Par

Yann Fournis et Marie-José Fortin (dir.)

Geneviève Brisson (INSPQ)

Guy Chiasson (UQO)

Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial

Département sociétés, territoires et développement

UQAR/GRIDEQ-CRDT

29 novembre 2013

**Avertissement**

Le présent document a été réalisé dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) sur le gaz de schiste. Le choix et la présentation des faits ainsi que les opinions exprimées dans ce document n'engagent aucunement le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste.

# ÉQUIPE DE RECHERCHE

## DIRECTION

- Yann Fournis (UQAR)
- Marie-José Fortin (UQAR)

## CHERCHEURS

- Pierre-Henri Bombenger (HEIG-CV)
- Geneviève Brisson (INSPQ)
- Guy Chiasson (UQO)
- Stéphane Godbout (IRDA)
- Marie-Claude Prémont (ENAP)

## PROFESSIONNELS ET ASSISTANTS DE RECHERCHE

- Martin Belzile (IRDA)
- Jean-Philippe Bernard (UQO)
- Mélina Charlebois (UQO)
- Sylvain Cossette (UQAR)
- Antoine Grondin Couture (McGill et ENAP)
- Marie Kerguelen (Université Laval et INSPQ)
- Brigitte Lavoie (Université Laval et IRDA)

## RÉVISION LINGUISTIQUE ET ÉDITION

- Abigaïl Rezelman (GRIDEQ – UQAR)

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	1
LISTE DES ACRONYMES .....	3
LISTE DES FIGURES .....	5
1. <i>Tableaux</i> .....	5
2. <i>Encadrés</i> .....	5
3. <i>Schémas</i> .....	6
SOMMAIRE EXÉCUTIF .....	7
INTRODUCTION .....	14
CHAPITRE 1   LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES .....	21
1.1 LA GRANDE TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES : AU-DELÀ DES RESSOURCES PREMIÈRES ( <i>STAPLES</i> ) .....	21
1.2 LES TRANSITIONS DIVERSIFIÉES DES RÉGIMES DE RESSOURCES : TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET GOUVERNANCE CONTEMPORAINE ..	24
1.2.1 <i>Le secteur forestier</i> .....	24
1.2.2 <i>Le sous-secteur éolien</i> .....	25
1.2.3 <i>Le sous-secteur porcine</i> .....	25
CHAPITRE 2   LE RÉGIME FORESTIER .....	27
2.1 LE SECTEUR FORESTIER DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITÉ .....	27
2.1.1 <i>Historique</i> .....	27
2.1.2 <i>Tendances économiques du secteur</i> .....	28
2.1.3 <i>Structuration du secteur forestier</i> .....	30
2.2 LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SECTEUR FORESTIER .....	33
2.3 GOUVERNANCE ET RESTRUCTURATION DU RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS .....	34
2.3.1 <i>La crise forestière et la recherche de valeur ajoutée régionale</i> .....	34
2.3.2 <i>L'Aménagement durable du territoire forestier</i> .....	41
2.4 CONCLUSION .....	50
CHAPITRE 3   LE SOUS-SECTEUR ÉOLIEN ET LA GOUVERNANCE DU VENT .....	53
3.1 INTRODUCTION : LA RESSOURCE « VENT », LA TECHNOLOGIE ET LES RÉGIMES DE RESSOURCE .....	53
3.2 LE SOUS-SECTEUR ÉOLIEN DANS LA CONTINUITÉ DU SECTEUR HYDROÉLECTRIQUE .....	54
3.2.1 <i>L'héritage du régime hydroélectrique du Québec</i> .....	54
3.2.2 <i>Structuration et instruments du sous-secteur éolien</i> .....	59
3.3 LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SOUS-SECTEUR ÉOLIEN .....	72
3.4 GOUVERNANCE TERRITORIALE ET TRANSITION DU « RÉGIME » ÉOLIEN .....	75
3.4.1 <i>L'enjeu des retombées économiques</i> .....	76
3.4.2 <i>L'enjeu de la planification territoriale</i> .....	91
3.5 CONCLUSION .....	102

CHAPITRE 4	LE SOUS-SECTEUR PORCIN ET LA GOUVERNANCE DES ENJEUX SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX .....	105
4.1	INTRODUCTION .....	105
4.2	LE SOUS-SECTEUR PORCIN DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITÉ.....	106
4.2.1	<i>L'essor du secteur porcin au cours du 20<sup>e</sup> siècle.....</i>	<i>106</i>
4.2.2	<i>Tendances économiques du secteur agricole et du sous-secteur porcin .....</i>	<i>111</i>
4.2.3	<i>Structuration du sous-secteur .....</i>	<i>113</i>
4.2.4	<i>La configuration des acteurs de la filière .....</i>	<i>118</i>
4.3	LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SOUS-SECTEUR PORCIN .....	118
4.3.1	<i>Une perspective post-staples .....</i>	<i>118</i>
4.3.2	<i>Le paradoxe territorial du sous-secteur porcin.....</i>	<i>119</i>
4.4	LA RESTRUCTURATION DE LA GOUVERNANCE.....	120
4.4.1	<i>La crise porcine et l'émergence de nouveaux acteurs territoriaux.....</i>	<i>120</i>
4.4.2	<i>Les réponses de l'État.....</i>	<i>121</i>
4.4.3	<i>L'instrument de gouvernance territorialisé de la cohabitation : une analyse du processus des consultations publiques.....</i>	<i>123</i>
4.5	CONCLUSION.....	133
4.6	ANNEXE 1 : LES GRANDS JALONS POLITIQUES ET LÉGAUX ASSOCIÉS À LA FILIÈRE PORCINE .....	136
4.7	ANNEXE 2 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE SUR LES CONSULTATIONS .....	141
CHAPITRE 5	ANALYSE COMPARATIVE DE LA GOUVERNANCE DES RÉGIMES DE RESSOURCES DANS TROIS SECTEURS.....	142
5.1	L'HYPOTHÈSE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES PREMIÈRES (STAPLES) .....	142
5.1.1	<i>Le modèle traditionnel du développement des ressources premières (1945-1990).....</i>	<i>142</i>
5.1.2	<i>Vers l'émergence d'un nouveau modèle de développement (1990-...) .....</i>	<i>144</i>
5.1.3	<i>Conclusion : la transition disputée des ressources premières ou le politique des ressources .....</i>	<i>146</i>
5.2	UNE FOCALISE SUR LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION DES RESSOURCES PREMIÈRES .....	147
5.2.1	<i>Une perspective descendante sur les politiques publiques de ressources : repères .....</i>	<i>148</i>
5.2.2	<i>Une approche territoriale, ascendante et multiniveaux de la gouvernance .....</i>	<i>149</i>
BIBLIOGRAPHIE .....		157

## LISTE DES ACRONYMES

ACCORD	Action concertée de coopération régionale de développement
AF&PA	<i>American Forest &amp; Paper Association</i>
AFD	Aménagement forestier durable
APFC	Alliance des productions francophones du Canada
ARC	Administration régionale crie
ASRA	Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles
BAPE	Bureau des audiences publiques en environnement
BFEC	Bureau du Forestier en chef
CAAAQ	Commission sur l'Avenir de l'agriculture et de l'alimentation
CAAF	Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CCMF	Conseil canadien des ministres de la forêt
CGT	Conventions de gestion territoriale
CIFQ	Conseil de l'industrie forestière de Québec
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRÉ	Conférences régionales des élus
CRÉGÎM	Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine
CRRNT	Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire
CSA	Association canadienne de normalisation
CtAT	Contrats d'aménagement forestier
CvAT	Conventions d'aménagement forestier
DGR	Direction générale régionale
FADQ	La Financière agricole du Québec
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FPPQ	Fédération des producteurs de porcs du Québec
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GIRT	Gestion intégrée des ressources et du territoire
GPOR	Gestion par objectifs et résultats
HQ	Hydro-Québec
LAU	Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme
LPTAA	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, aujourd'hui ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ)
MRC	Municipalités régionales de comtés
MRN	Ministère des Ressources naturelles
OCA	Office du crédit agricole

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du Commerce
PAAGF	Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, aujourd'hui Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement (PAIA)
PAEF	Plan agroenvironnemental de fertilisation
PAFI	Plans d'aménagement forestier intégrés
PAFIO	Plans d'aménagement forestier intégrés opérationnels
PAFIT	Plans d'aménagement forestier intégrés tactiques
PATP	Plan d'affectation du territoire public
PEFC	Program for Endorsement of Forest Certification
PIF	Panel intergouvernemental sur les forêts
PME	Petites et moyennes entreprises
PRDIRT	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
RCI	Règlement de contrôle intérimaire
REA	Règlement sur les exploitations agricoles
RESBO	Réseau des entreprises du secteur du bois de l'Outaouais
RI	Régie intermunicipale
RMAAQ	Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
RRPOA	Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, aujourd'hui : Règlement sur les exploitations agricoles (REA)
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SADF	Stratégie d'aménagement durable des forêts
SEPM	Sapin, épinette, pin gris et mélèze
SFB	<i>Sustainable Forestry Board</i>
SFI	<i>Sustainable Forestry Initiative</i>
TLGIRT	Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire
TPI	Terres publiques intramunicipales
UAF	Unité d'aménagement forestier
UMQ	Union des municipalités québécoises
UPA	Union des producteurs agricoles
UTR	Unités territoriales de référence
ZEC	Zones d'exploitation contrôlée

## LISTE DES FIGURES

### TABLEAUX

TABLEAU 1: ESQUISSE DES MUTATIONS DES RÉGIMES DE RESSOURCES .....	23
TABLEAU 2: POURCENTAGE DE LA PRODUCTION SELON LES TYPES DE PRODUCTION FORESTIÈRE .....	28
TABLEAU 3: NOMBRE DE FERMETURES D'USINES LIÉES AUX ACTIVITÉS FORESTIÈRES PAR RÉGION ADMINISTRATIVE .....	36
TABLEAU 4: RÉGIONS D'APPARTENANCES ET CRÉNEAUX ACCORD DANS LE SECTEUR DU BOIS.....	36
TABLEAU 5: LE NOMBRE DE CONTRATS ALLOUÉS ET LE VOLUME DE BOIS PAR SPÉCIALISATION .....	40
TABLEAU 6: CONFIGURATION D'ACTEURS DU SOUS-SECTEUR ÉOLIEN.....	62
TABLEAU 7: PROJETS SÉLECTIONNÉS DANS LE PREMIER APPEL D'OFFRES (2003-2004) .....	65
TABLEAU 8: STRUCTURE DES PÉNALITÉS POUR NON-RESPECT DU CONTENU RÉGIONAL ET QUÉBÉCOIS GARANTI DANS LES TROIS APPELS D'OFFRES DU QUÉBEC.....	70
TABLEAU 9 : ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS « VOLONTAIRES » AU FIL DES TROIS APPELS D'OFFRES .....	80
TABLEAU 10 : NOUVELLES FORMES (PLUS RARES) DE CONTRIBUTIONS À PARTIR DU 2 <sup>E</sup> APPEL D'OFFRES.....	80
TABLEAU 11: LES PRINCIPAUX TYPES DE CONTRIBUTIONS « VOLONTAIRES » VERSÉES PAR LES PROMOTEURS DE PARCS ÉOLIENS AUX AUTORITÉS MUNICIPALES .....	81
TABLEAU 12 : ÉVOLUTION DES CRITÈRES DE SÉLECTION D'HQD POUR LES TROIS APPELS D'OFFRES ET POSITIONNEMENT RELATIF DES CONTRIBUTIONS « VOLONTAIRES ».....	83
TABLEAU 13 : CONTENU PONDÉRÉ DU CRITÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE SELON LE 2 <sup>E</sup> ET LE 3 <sup>E</sup> APPELS D'OFFRES, EN NOMBRE DE POINTS SUR 100 .....	84
TABLEAU 14: CARACTÉRISATION DES ÉOLIENNES DU PARC SAINT-ULRIC-SAINT-LÉANDRE DE LA MRC DE MATANE PAR LA CPTAQ .....	94
TABLEAU 15: ACTEURS ET RÉGIONS PARTICIPANT AUX ENTREVUES SEMI-STRUCTURÉES DE LA RECHERCHE (2007) .....	141
TABLEAU 16: COMPOSANTES DU STYLE DE LA POLITIQUE CANADIENNE CONTEMPORAINE QUANT À L'ENVIRONNEMENT ET À LA RESSOURCE NATURELLE .....	148
TABLEAU 17: CONFIGURATION DES ACTEURS DANS LES SECTEURS EXAMINÉS .....	149

### ENCADRÉS

ENCADRÉ 1: LES TROIS PÉRIODES DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE SELON T. BARNES (1996).....	21
ENCADRÉ 2: NOUVELLES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES EN MATIÈRE DE FORÊT PRÉVUES PAR LA LOI DE 2010 .....	39
ENCADRÉ 3: LE FORESTIER EN CHEF ET LE CALCUL DE POSSIBILITÉ FORESTIÈRE .....	45
ENCADRÉ 4: LA PAIX DES BRAVES ET L'ADAPTATION DU RÉGIME FORESTIER.....	49
ENCADRÉ 5: LES FREINS À LA TERRITORIALISATION.....	51
ENCADRÉ 6: LEÇONS À TIRER DU SECTEUR FORESTIER POUR LES ACTIVITÉS LIÉES AU GAZ DE SCHISTE .....	52
ENCADRÉ 7: LA VOCATION HYDROÉLECTRIQUE DU QUÉBEC.....	55
ENCADRÉ 8: LES TROIS PHASES DE MISE EN PLACE DE LA FILIÈRE ÉOLIENNE AU QUÉBEC (ADAPTÉ DE FORTIN ET AL. 2010) .....	59
ENCADRÉ 9: L'APPEL D'OFFRES COMME INSTRUMENT DE POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN.....	64



ENCADRÉ 10: FISCALITÉ MUNICIPALE ET INSTALLATIONS ÉLECTRIQUES : DES IMMEUBLES QUI NE SONT PAS PORTÉS AU RÔLE.....	78
ENCADRÉ 11: LES PROMOTEURS ÉOLIENS COMME ENTREPRENEURS D'INACTIION COLLECTIVE : OPACITÉ, MISE EN CONCURRENCE ET CONTRIBUTIONS MARGINALES.....	86
ENCADRÉ 12: DE L'INVENTION D'UN PROJET TERRITORIAL ÉOLIEN À LA FORMATION D'UNE COALITION DE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN PAR LA CRÉGIM .....	89
ENCADRÉ 13 : L'IMPACT DU CRITÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES DÉCISIONS DE LA CPTAQ .....	94
ENCADRÉ 14 : UNE DÉCISION DE LA CPTAQ FACE À UN PARC ÉOLIEN AU CŒUR DU « JARDIN DU QUÉBEC » .....	96
ENCADRÉ 15 : LEÇONS À TIRER DU SOUS-SECTEUR ÉOLIEN POUR LES ACTIVITÉS LIÉES AU GAZ DE SCHISTE.....	104
ENCADRÉ 16: LES SPÉCIALITÉS DE L'ÉLEVAGE PORCIN .....	109
ENCADRÉ 17: PRODUCTEURS INDÉPENDANTS ET INTÉGRATEURS .....	110
ENCADRÉ 18: APPORT DE L'AGRICULTURE À L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC .....	112
ENCADRÉ 19: LA PRODUCTION PORCINE EN CHIFFRES .....	112
ENCADRÉ 20: LA TRANSFORMATION ET LA MISE EN MARCHÉ DANS LE SOUS-SECTEUR PORCIN .....	113
ENCADRÉ 21: UNE ASSOCIATION CANADIENNE POUR LE SOUS-SECTEUR PORCIN .....	114
ENCADRÉ 22: LA FPPQ.....	115
ENCADRÉ 23: LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DES FERMES AGRICOLES .....	116
ENCADRÉ 24: LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE D'UN PROJET PORCIN « TYPE » .....	124
ENCADRÉ 25: PRENDRE EN COMPTE L'OPINION DU VOISINAGE : PLUSIEURS MOYENS, UN MÊME OBJECTIF .....	125
ENCADRÉ 26: LES LIMITES DE LA PRISE EN COMPTE DE LA COHABITATION .....	131
ENCADRÉ 27: LEÇONS À TIRER DU SOUS-SECTEUR PORCIN POUR LES ACTIVITÉS LIÉES AU GAZ DE SCHISTE .....	135
 <b>SCHÉMAS</b>	
FIGURE 1 : CONFIGURATION DES ACTEURS DANS LE SOUS-SECTEUR PORCIN.....	133

## SOMMAIRE EXÉCUTIF

### INTRODUCTION : MANDAT, APPROCHE ET DÉFINITIONS

Partie intégrante de l'acquisition de connaissances dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, notre étude (S1-3) a pour objectif de comparer le déploiement et la gouvernance de trois secteurs d'activités liées aux ressources naturelles au Québec : la filière éolienne, le régime forestier et l'industrie porcine. Ces trois ressources sont conçues comme relevant de **l'enjeu de la construction des ressources** : ce sont des constructions sociotechniques composites, dont l'exploitation technique, économique et industrielle a donné naissance à des univers institutionnels qui, possédant une trajectoire historique lourde (dépendance de sentier), s'adaptent plus ou moins aux transformations de leur environnement contemporain (innovations). Ces ressources sont aussi, par définition, territorialisées puisque les multiples paramètres de leur accessibilité sont régulés par la médiation indispensable de l'espace. Cette définition permet de combiner **deux questionnements** ou deux enjeux : **l'institutionnalisation** (sous la forme de régimes de ressources et de sous-secteurs de politiques publiques) et la **gouvernance territoriale** (avec des arrangements de plus en plus élargis et horizontaux).

Envisagées strictement en termes de politique publique, ces ressources naturelles sont institutionnalisées en fonction d'une **dialectique entre héritage historique et innovation contemporaine**. Cette dialectique peut être envisagée à partir des rapports entre le secteur, dont l'organisation institutionnelle reste relativement stable (les régimes historiques de ressource : forestier, hydroélectrique, agricole) et certains sous-secteurs, dont les configurations plus fluides introduisent désordres et innovations (les sous-secteurs éolien et porcin, plus récents). L'angle d'étude des trois ressources met en évidence cette diversité et son caractère historique : la ressource forestière est envisagée sous l'angle d'ensemble du régime sectoriel, le plus ancien et le plus cohérent; la ressource éolienne a plutôt été analysée dans la dialectique entre le régime hydroélectrique et le sous-secteur éolien, le plus récent et le plus éclaté; cas intermédiaire, la ressource porcine a été plus strictement étudiée sous l'angle du sous-secteur porcin (sans cependant négliger le poids du secteur agricole), relativement récent et pluriel.

Au-delà de leur diversité, ces différents univers institutionnels sont cependant traversés par une **tendance générale à la territorialisation de la gestion sectorielle des ressources naturelles**, qui peut être saisie grâce aux notions de gouvernance et de territorialisation voire, en hypothèse, de gouvernance territoriale des ressources. Cette perspective conduit à observer comment l'élargissement horizontal et vertical de la gouvernance du secteur pourrait revaloriser non seulement les acteurs locaux, mais aussi les variations territoriales du mode de développement lié aux ressources. Cette approche inverse les analyses les plus courantes de l'économie des ressources, souvent généralistes et descendantes, pour identifier les capacités de pilotage de la transition contemporaine de l'économie politique canadienne, et en particulier comprendre le rôle actif que les territoires pourraient prendre dans la transition actuelle du développement lié aux ressources naturelles.

## CHAPITRE 1 | LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES : HYPOTHÈSES

Le développement territorial au Canada a longtemps été intimement lié à une surspécialisation dans l'exportation des matières premières (comme noté dans la théorie des ressources premières (*staples*) d'Harold Innis). Or pour certains, **l'économie des provinces canadiennes serait entrée dans une nouvelle phase de développement** sur la base de ressources premières (*staple-based political economic regime*), pour des raisons diverses et avec des effets ambivalents. L'entrée dans cette phase post-ressources premières (*post-staples*) signifierait moins la disparition du rôle des principales ressources (une économie politique non-ressources premières – *non-staples*) **que l'émergence d'une économie plus complexe et nuancée, où de nouvelles tendances (essor d'industries de la connaissance, etc.) se combinent avec (et pénètrent) les logiques de secteurs traditionnellement associés aux ressources premières** (agriculture, foresterie, mines, énergie). Il convient de saisir comment ces tendances se combinent dans différents secteurs économiques liés à l'exploitation des ressources naturelles et donnent éventuellement naissance à des modes de gouvernance particuliers, en combinant à la fois des tendances communes à la transition post-ressources premières (*post-staples*) et des phénomènes sectoriels de « dépendance de sentier » (*path dependence*).

Ainsi, le **secteur de la forêt** est sans doute le secteur dont le régime institutionnel porte la plus forte empreinte de l'économie liée aux ressources premières (*timber management*, paradigme de la liquidation – conversion), mais a connu récemment une érosion rapide du modèle traditionnel de développement, traduite difficilement dans les arrangements de la gouvernance sectorielle : le lourd héritage historique implique encore une solide architecture néocorporatiste qui, limitant la territorialisation de la gouvernance du secteur, n'exclue cependant pas des innovations récentes. Le **sous-secteur éolien**, plus récent, illustre la mutation plus générale du secteur de la production hydroélectrique, dans un sens post-ressources premières (*post-staples*), ce qui se traduit par des équilibres fluides, parce que faiblement institutionnalisés, où des dynamiques nouvelles créent, sur un mode plus ou moins conflictuel, des innovations nombreuses. Enfin, le **sous-secteur porcin** relève d'un régime de ressources très solide (le secteur agricole) mais qui, dans un sous-secteur récent, tente de s'adapter aux tendances de la globalisation économique (compétitivité, instabilité, agriculture à fort contenu technique et capitaliste) – non sans difficulté (résistances sociales et hésitations de la réglementation publique).

## CHAPITRE 2 | LE RÉGIME FORESTIER

Ce chapitre interroge les transformations du secteur forestier québécois en faisant appel à une perspective d'économie politique centrée sur le passage du *staple* au *post-staple*, une transition qui peut s'observer sur au moins deux plans. Au niveau de la transformation du mode de production et du marché, faisant face à une compétition rude provenant des économies émergentes, les producteurs forestiers sont appelés à développer des créneaux à plus forte valeur ajoutée avec une composante savoir plus importante. D'autre part, la transition peut également s'observer au niveau politique, que ce soit dans la forme de l'État ou dans la diversité des acteurs qui sont habilités ou qui demandent à participer à la gouvernance du secteur.

Cette transition du secteur forestier contemporain apparaît difficile lorsqu'on la regarde du point de vue du marché et de la production. La crise forestière des années 2000 a montré un secteur forestier fortement dépendant des exportations de papier et de bois d'œuvre et ayant des difficultés à faire face à la compétition de nouveaux pays producteurs, où la main d'œuvre est souvent à meilleur prix et la

croissance des arbres souvent plus rapide. Le développement de nouveaux créneaux de production plus spécialisés est amorcé, mais il se fait lentement et le bilan pour les communautés dépendantes de la forêt reste assez négatif. En même temps, la crise aura permis à de nouveaux acteurs, en particulier les acteurs du développement des territoires, de s'inviter dans la gouvernance forestière de façon à favoriser une meilleure appropriation du potentiel forestier pour le développement régional.

D'un point de vue plus strictement politique, les exigences d'un stade *post-staple* semblent plus apparentes. De nouveaux acteurs comme les autochtones, les écologistes (dans le cas de la certification notamment) ou les élus locaux demandent à avoir un mot à dire dans la gouvernance des territoires forestiers. Le contexte global d'aménagement durable des forêts aidant, les réformes récentes de la législation forestière ont permis d'ouvrir des espaces pour ces acteurs. Ceci dit, la mise en place de nouveaux mécanismes de concertation, tout comme l'institutionnalisation de mécanismes déjà éprouvés à l'échelle locale (les Tables GIR), n'excluent pas des relations plus conflictuelles entre les nouveaux et les anciens acteurs sur la gouvernance des ressources.

C'est donc **un bilan assez mitigé que l'on peut faire du passage au *post-staple* pour le secteur forestier québécois**. En 2007, Thorpe et Sandberg avaient conclu que le secteur canadien dans son ensemble se caractérisait plutôt par une dynamique de *mature staple* : le secteur est soumis à une pluralisation des acteurs, mais reste dans une logique de produits à faible valeur ajoutée pour l'exportation. À travers les réformes successives depuis les années 1990, le régime forestier québécois a institutionnalisé une **série de mécanismes permettant une certaine participation des nouveaux acteurs, mais la transition des moyens de production se fait de façon plus lente**.

On peut ajouter que, peut-être plus qu'ailleurs au Canada, les acteurs du développement régional ont pu occuper des espaces de gouvernance de la forêt. Malgré la reconnaissance des acteurs du territoire (y compris les communautés autochtones) au niveau législatif, leur place dans le secteur forestier reste à certains égards marginale, ou du moins tarde à se consolider. Cependant, quelle que soit la place qu'occupent ces mécanismes dans le secteur forestier québécois dans son ensemble, à l'échelle locale ils peuvent avoir des incidences non négligeables sur le développement, surtout dans les cas où la propriété du territoire forestier est décentralisée.

### CHAPITRE 3 | LE SOUS-SECTEUR ÉOLIEN ET LA GOUVERNANCE DU VENT

Ce chapitre repose sur l'hypothèse initiale suivante : si **les activités éoliennes sont souvent décrites comme radicalement nouvelles, elles s'insèrent plutôt, sous la forme d'un sous-secteur, dans la continuité relevant du régime de ressources plus ancien de l'hydroélectricité**. En conséquence, le vent peut être conçu à la fois comme une invention récente et comme une quasi-ressource première (*quasi-staple*), plus traditionnelle et susceptible d'illustrer les transformations plus générales de l'économie politique canadienne. Plus encore, la relative nouveauté du sous-secteur en ferait même une illustration par excellence des nouvelles tendances liées à une transition économique, le passage d'un modèle de développement sur la base de ressources premières (*staples*) à un nouveau modèle, plus incertain ou hybride, où ces ressources seraient moins exclusives. Si l'on retient ici deux processus de base de cette transition, économique (i-e la production industrielle et le marché) et politique (i-e le rôle de l'État et des acteurs politiques), la conclusion sera cependant nuancée.

D'un côté, l'économie du développement éolien relève d'une ressource première très particulière. Sa pierre angulaire reste classique : une conception de la production énergétique comme ressource industrialisante (comme en témoigne l'objectif explicite de relance de la région ressource gaspésienne). Toutefois, il s'agit bien plus d'une économie de quasi-ressource première (plus que de ressource

première à proprement parler) dans la mesure où, comme l'hydroélectricité, la production d'électricité d'origine éolienne est un marché d'abord politique qui requiert une forte présence de l'État (et de son relais, Hydro-Québec). Ces nuances rendent d'autant plus remarquable l'introduction, rapide mais très contrôlée, du marché et des grandes entreprises (et leurs filiales ou sous-traitants au Québec) dans le sous-secteur, qui se réaligne sous certains aspects sur l'économie des ressources premières qui préexistait à la période de la nationalisation de l'électricité. En ce sens, **les dynamiques économiques de l'éolien semblent bien plus relever d'un stade mature des ressources premières (*mature staples*) que d'un stade post-ressources premières.**

Ceci posé, il ne fait cependant guère de doute que, dans un cas comme dans l'autre, le **fonctionnement du sous-secteur devient de plus en plus subtil et complexe**, comme en témoigne aisément la comparaison entre la territorialité massive des grands projets hydrauliques et celle du parc éolien québécois, qui se diffracte quant à lui en un chapelet de projets négociant individuellement leur insertion locale. En tout état de cause, il y a bien une forte mutation du régime de ressources hydroélectrique, telle qu'illustrée par le sous-secteur éolien, dans le sens d'une **hybridité croissante entre public et privé, mais dont l'orientation générale reste incertaine.**

D'un autre côté, les dynamiques politiques de l'éolien témoignent d'une **rupture plus affirmée** : récent, le sous-secteur connaît une **certaine indétermination (pratique, paradigmatique, juridique, économique, etc.), qui anime des conflits et des négociations** depuis une dizaine d'années. Alors que la conception nationale de la politique éolienne avait donné lieu à des délibérations assez poussées (signe, ici comme pour d'autres ressources, de la diversification des parties prenantes), la politique elle-même a d'abord été mise en œuvre par un réseau néocorporatiste étroit... qui va se révéler impuissant à prévoir, puis peu efficace à gérer, les mobilisations sociales puissantes que la mise en œuvre de la politique éolienne va susciter sur les territoires. Ceci renseigne efficacement sur les **nouvelles contraintes de la gouvernance contemporaine des ressources naturelles : la gouvernance néocorporatiste traditionnelle se fait perméable à de nouveaux entrants** (ou plutôt à certains d'entre eux) qui, pour compenser un cadre politique national peu favorable voire défaillant, construisent une capacité territoriale à s'imposer comme acteur majeur de la politique au niveau local, soit en déjouant par la controverse les stratégies de localisation des parcs (ainsi d'Éoleville), soit au contraire en s'imposant dans de nouveaux mécanismes et instruments qui doivent encore faire leurs preuves (comme en Gaspésie).

Comme d'autres secteurs, le sous-secteur éolien offre donc un **portrait nuancé de la transition économique de l'économie politique des ressources naturelles**. Tandis que l'exploitation des ressources se fait de plus en plus délicate (confirmant donc plutôt l'hypothèse du stade mature des ressources premières) et exigeante (y compris selon des logiques qualitatives, technologiques, sociales, etc. relevant plutôt de l'hypothèse de l'après-ressources premières), la gouvernance sectorielle se fragilise et se territorialise, s'ouvrant de manière novatrice à des acteurs territoriaux et à des formes de partage de l'espace et de la ressource. La politique éolienne parvient à intégrer à la fois une dimension « ressourciste » et une teinte « développement durable » qui, souvent opposées sur d'autres dossiers, pourraient converger vers une variante canadienne de la « modernisation écologique », centrée sur les ressources premières. Cependant, cette rupture paradigmatique a été obscurcie par les conflits territoriaux autour de la localisation des parcs, conflits catalysés par une politique publique qui n'a initialement pas pris la mesure de l'importance des lieux. En ce sens, l'éolien rappelle que la « modernisation écologique » prendra sans doute place au Québec au rythme de la territorialisation des politiques de ressources.

## CHAPITRE 4 | LE SOUS-SECTEUR PORCIN ET LA GOUVERNANCE DES ENJEUX SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX

L'étude du sous-secteur porcin nous renseigne sur la **territorialisation et les faibles passerelles entre les différents paliers** : les marchés économiques propulsent le produit porcin à une échelle internationale, tandis que les fermes et les effets de la production ancrent les enjeux à une échelle locale et régionale. Les normes et l'État semblent répéter l'éclatement de ces dynamiques : en partenariat et en soutien pour les aspects économiques, ils deviennent davantage des modes de contrôle pour les aspects environnementaux, fortement dépendants de la ferme et du territoire. La production porcine est ainsi internationale tout aussi bien que locale.

Ces **logiques reflètent une approche traditionnelle du régime de ressources. Pourtant, le secteur agricole est en transformation accélérée** : avec le temps et l'apparition de nouveaux enjeux, les acteurs sociaux intéressés se sont multipliés, et ils ont élargi le débat en dehors d'une communauté territorialisée. Même si les acteurs établissent des relations sur une base régionale ou locale, certaines coalitions sont aussi liées par des thématiques et des préoccupations allant au-delà des frontières des territoires, et traitant de la place de la nature, de bien-être animal, et de remise en cause du grand capital. Ces alliances thématiques semblent d'ailleurs généralisées pour les controverses environnementales.

Étudier le cas de la production porcine dans une approche de régime de ressources informe donc sur la **place accordée par l'État aux nouveaux acteurs sociaux et aux communautés territoriales. Ceux-ci demeurent encore marginaux** dans les rapports bien établis entre le gouvernement et les grands joueurs structurant le sous-secteur. De plus, ceux les plus ancrés territorialement (citoyens-voisins, fermiers, maire, etc.) semblent avoir le moins de pouvoir, mais le plus de problèmes et de responsabilités. **La solution de la consultation, selon une approche étatique « mur à mur », ne réussit pas à s'ancrer dans les communautés.** Envisagée comme une technique, elle ne remet aucunement en cause le paradigme technoscientifique qui a présidé depuis les années 1980 aux interventions de l'État pour régler les débats sur le sous-secteur porcin. De plus, elle place les différents acteurs sociaux dans la position de témoins d'un régime productiviste (présenté comme inéluctable), et ne leur confère pas un rôle actif de responsables du devenir de leur milieu de vie. **Des solutions informelles émergent d'initiatives locales, souvent personnelles, mais elles ne permettent pas de régler les enjeux généralisés et structuraux**, dont la configuration du régime de ressources et le modèle de production. L'ensemble amène à penser que l'État fait preuve d'une certaine naïveté dans ses approches sociales, et qu'il n'investit pas suffisamment pour la gouvernance de cet enjeu. Créer des dynamiques sociales constructives et mettre en place un dialogue demande temps, compétences et ressources.

Des questions demeurent : dans une perspective territorialisée, il reste à savoir qui peut proposer un contrepoids adéquat à l'approche productiviste et au jeu des marchés. Dans une approche *post-staples*, **le bilan mitigé du sous-secteur porcin ouvre également une réflexion sur l'ampleur des adaptations à réaliser pour passer à un nouveau régime de ressources, davantage proche des acteurs et des territoires.**

## CHAPITRE 5 | ANALYSE COMPARATIVE DE LA GOUVERNANCE DES RÉGIMES DE RESSOURCES DANS TROIS SECTEURS

Les tensions observables aux trois niveaux méthodologiques retenus (socioéconomique, sectoriel-politique et territorial) semblent comparables dans les trois (sous-)secteurs analysés, désignant sans doute une **évolution plus générale de l'économie politique canadienne, qui influe sur les modes**

**sectoriels d'exploitation des ressources.** Il n'est cependant pas aisé de saisir en termes simples le sens de cette transformation du mode de développement canadien (ou québécois) :

- Certains traits semblent renvoyer à une rupture du mode de développement, dans une nouvelle direction (*post-staples*) où les ressources naturelles occuperaient une place marginale dans l'économie, dominée par les dynamiques d'innovation et de création à base de connaissance, surreprésentées dans les zones centrales métropolitaines.
- D'autres éléments semblent bien prendre racine dans une adaptation incrémentale du mode traditionnel de développement (*advanced staples*), où les ressources continuent à caractériser des pans entiers de l'économie canadienne, mais en fonction de logiques exacerbées (précarité des ressources, intensification technologique et financière, production diversifiée et flexible, etc.), particulièrement sensibles dans les espaces-ressources périphériques.

Toute la difficulté réside dans l'interprétation de cette évolution ambivalente. Pour certains auteurs, il se produit effectivement depuis quelques décennies une transition du mode de développement tiré par les ressources premières (en ce sens, le mode traditionnel de développement est durablement fragilisé, sinon dépassé), mais cette **transition reste ouverte ou hybride parce que l'adaptation incrémentale des parties du système ne converge pas dans un paradigme de remplacement, cohérent et légitime.**

En conséquence, **la gestion collective de cette transition est aussi une lutte fondamentalement politique entre acteurs et forces sociaux pour déterminer le calibrage et la signification de cette transition.** Parmi les forces motrices de ce mouvement, notons le **rôle de certaines « communautés épistémiques » liées aux élites métropolitaines**, qui marquent la conscience du public dans un sens *post-staple*. On pourrait sans doute démontrer qu'une grande partie de l'activité des **élites régionales** va dans un sens plus nuancé, à saveur peu ou prou *advanced staple* (ainsi des élites gaspésiennes à l'égard de l'éolien). Cette analyse dichotomique reconduit une grande part de l'héritage économique canadien (entre les métropoles impériales connectées à l'international et les zones périphériques bloquées dans le piège d'une exploitation simple de la ressource).

Or l'une des nouveautés de la période est précisément que **cette dichotomie centre-périphérie (ou global-local) ne tient plus vraiment** : l'affirmation du gouvernement conservateur rappelle depuis quelques années que certaines élites (en partie urbaines) restent décidément très attachées à l'accroissement du rôle des ressources dans l'avenir économique du pays, alors même que certaines populations locales (voire des élus) refusent depuis la périphérie certains projets industriels d'ampleur (porcheries, parcs éoliens), en dépit de l'avenir économique radieux qu'ils promettent aux régions-ressources. **Le débat sur la place des ressources dans l'économie canadienne devrait donc être pensé comme un questionnement politique des ressources (*resources politics*) qui se situe simultanément à des échelles différentes, sous la forme d'une délibération ou d'une lutte en fonction des caractéristiques des territoires concernés, qu'ils soient urbains ou ruraux.** Pour observer ces phénomènes d'échelles et de territorialisation de la transition des ressources, une analyse en termes de gouvernance paraît particulièrement efficace.

Une analyse focalisée sur la gouvernance sectorielle des ressources naturelles trouve dans les approches descendantes des politiques publiques concernées des repères précieux pour saisir leurs grands paramètres nationaux. Pour autant, une conception ascendante, territoriale et multiniveaux de ces politiques apparaît comme plus fine pour mettre en valeur la tendance à la territorialisation de la gouvernance des trois secteurs étudiés. Dépendante de deux scènes, nationale et locale, dotées de dynamiques propres qui peuvent influencer sur sa dimension territoriale, cette gouvernance sectorielle apparaît comme régulée par le haut par les instruments discrets et techniques du gouvernement à

distance, caractérisés par un biais sectoriel et productiviste impliquant une conversion des territoires au modèle de l'industrialisation des ressources. Cependant, les dynamiques observables au niveau local rappellent que les ressources premières ne sont plus ce qu'elles étaient, et peuvent donner lieu à la reproduction du modèle traditionnel (dans le sous-secteur porcin) comme à l'invention d'innovations réelles, promouvant des modalités croissantes de partage de la ressource, de la technologie et/ou de l'espace.

Dans tous les cas, il convient de saisir (par exemple par la gouvernance) comment la question territoriale des ressources est construite localement (en fonction bien entendu des paramètres des politiques nationales des ressources), parce que **la gouvernance sectorielle des ressources, en voie de territorialisation, dépend de plus en plus des caractéristiques de chacun des territoires où elle s'insère.** En ce sens, il est sans doute utile de saisir par l'échelle nationale quelle est la dynamique générale de la transition de l'économie québécoise (du modèle historique des ressources premières au modèle plus incertain, hybride que nous connaissons aujourd'hui); mais cette dynamique de transition économique ne peut être pleinement incarnée que dans chaque territoire : il faut donc apprendre à saisir à la fois la territorialisation de la transition économique et les dynamiques territoriales de partage de la gouvernance des ressources.



## INTRODUCTION

Yann Fournis

Depuis les années 1990, les bases traditionnelles du développement économique au Canada et au Québec semblent s’effriter. Tandis que les ressources naturelles traditionnelles (dans la pêche, les mines, la forêt) connaissent des crises profondes, structurelles, le développement tiré par les ressources semble de plus en plus devoir passer par « l’invention » de nouvelles ressources (non conventionnelles), de nouvelles technologies (fracturation hydraulique, biogénétique animale, grands parcs éoliens) ou modalités d’exploitation (partage de la ressource ou de l’espace). Cette transition économique n’est pas aisée à saisir, au-delà de l’hypothèse générale d’une mutation vers « l’économie de la connaissance » : commode, cette image néglige trop souvent le rôle déterminant que les ressources naturelles continueront vraisemblablement à exercer dans les prochaines décennies, au moins dans certains secteurs économiques et sur certains territoires du Québec (villes et régions ressources). Il apparaît au contraire que, dans ces secteurs et territoires, **il se produit depuis quelque temps une rencontre entre la « vieille » économie des ressources et la « nouvelle » économie de la connaissance. Et, loin d’être un mariage de raison devant l’autel de la modernisation nécessaire, cette rencontre est incertaine, délicate, disputée**, parce qu’elle conduit à une redéfinition significative du mode de développement traditionnel, de ses paradigmes, mécanismes et acteurs.

Il y a donc un jeu politique autour des ressources naturelles que la présente étude entend éclairer. Bénéficiant d’un travail d’équipe<sup>1</sup> et de l’éclairage de différents courants scientifiques<sup>2</sup>, celle-ci a exploré la gouvernance de cette transition économique, à partir des transformations des univers institutionnels (les « secteurs » ou « filières ») encadrant l’exploitation de trois ressources naturelles majeures dans le développement actuel du Québec (la forêt, le vent, le porc). L’intérêt premier de cette étude sera de mettre à distance les discours les plus généraux sur la transition économique contemporaine (au Québec, au Canada et ailleurs), pariant soit sur la conversion irrémédiable à l’économie de la connaissance (qui condamne les ressources traditionnelles au statut d’encombrant plus ou moins obsolète), soit sur le maintien inéluctable du développement tiré par les ressources (qui entend reconduire ses traits historiques « ressourcistes », y compris ses effets pervers, contre vents et marées). **Parler de gouvernance de la transition économique consiste d’abord à rendre compte d’une capacité de pilotage politique au sein du jeu territorial actuel, dont les territoires peuvent parfois se doter pour essayer de réguler les différents acteurs présents dans leur espace pour faire face, en fonction de l’histoire du lieu, aux défis du contexte économique et politique contemporain** (Le Galès, 1998). En ce sens, le cœur de notre étude est précisément ce processus politique par lequel certains acteurs entrent en lice (par la délibération, la négociation ou le conflit) pour exercer une influence sur les choix relatifs au développement des ressources (quelle ressource ? quelle technologie ? quelles institutions ? dans

---

<sup>1</sup> Outre les différents membres de l’équipe, nous tenons en particulier à remercier Danielle Lafontaine (UQAR) et Serge Côté (UQAR), dont la présence et les conseils aux différents stades de l’étude ont été très précieux.

<sup>2</sup> Soulignons en particulier les travaux québécois, anglo-canadiens et européens. À cet égard, deux précisions terminologiques s’imposent : nous avons autant que faire se pouvait traduit les termes anglais en français (en particulier le terme *staple* par « ressource première ») et conservé des termes européens qui doivent être saisis dans un sens scientifique (le terme de « corporatisme » ne doit notamment jamais être compris dans le sens péjoratif commun mais plutôt comme un outil des recherches sur l’articulation des intérêts).

quel espace ?), qui engagent collectivement leur avenir parce qu'ils engagent leur territoire (et ses structures).

## MANDAT ET APPROCHE

Partie intégrante de l'acquisition de connaissances dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, notre étude (S1-3) relève de la section relative à l'évaluation des enjeux sociaux et à l'affectation du territoire et la compatibilité des usages. Le mandat de recherche vise à mener des « études de trois cas sur le déploiement et la gouvernance : le cas de la filière éolienne, le cas du nouveau régime forestier et le cas de l'industrie porcine » et, plus précisément d'« analyser le déploiement et la gouvernance de la filière éolienne, du régime forestier et de l'industrie porcine », en particulier par le recours à des « références en lien avec la gouvernance ». Pour ce faire, nous viserons à comprendre la gouvernance des activités forestières, porcines et éoliennes en combinant plusieurs notions couramment utilisées dans le secteur forestier. À partir de trois ensembles de notions (l'économie politique des ressources premières, passant par la construction sociotechnique des ressources; les régimes des politiques publiques; la territorialisation de la gouvernance sectorielle), il est possible de donner une définition plus approfondie de notre objet : saisir comment les régimes de ressources contribuent à la construction territorialisée des ressources premières, puis à leur institutionnalisation.

## DÉFINITIONS : CONSTRUCTION TERRITORIALISÉE ET INSTITUTIONNALISATION DES RESSOURCES PREMIÈRES

La première étape de l'enquête a consisté à mener un mouvement d'identification conceptuelle de notre objet et de ses diverses dimensions, en saisissant à la fois la « nature » des ressources naturelles, leur soubassement institutionnel et les transformations de la gouvernance du secteur.

### L'ENJEU DE LA CONSTRUCTION DES RESSOURCES : SOCIOTECHNIQUE ET TERRITOIRE

Cette étude est centrée sur la ressource naturelle, entendue comme une construction sociotechnique autour de laquelle s'est construit historiquement un ensemble d'arrangements, de significations et de pratiques visant à son exploitation technique et industrielle (sous la forme de filière, de régime ou d'industrie). **Cette définition de la ressource porte à la concevoir comme un objet composite, au confluent de processus économiques, politiques et sociaux qui se cristallisent dans des univers institutionnels propres, les secteurs de politique publique (cf. infra), possédant leur propre trajectoire historique (de portée longue comme le bois, moyenne comme le porc ou plus courte comme le vent) et déterminant les enjeux de l'évolution actuelle et future de la ressource concernée.**

Cette définition complexe de la ressource sera particulièrement mise en avant dans cette étude pour la ressource porc qui, initialement ressource traditionnelle fortement encadrée dans son environnement large par le biais de l'exploitation familiale, est l'objet d'une transformation radicale : substrat matériel d'un investissement majeur par les producteurs, le marché et les politiques publiques, le « porc » devient un objet sociotechnique (ou technoscientifique), spécialisé et standardisé (normes génériques, productives, marchandes, sanitaires, etc.) dans des sites productifs à intensité technologique et financière croissante, en vue d'une production de masse, faiblement transformée, pour le marché international. Une démonstration similaire du désencastrement social de la ressource « naturelle », convertie et liquidée (selon les termes du *timber management* forestier) comme bien minimalement manufacturé à vocation d'exportation (*staple*), pourrait être menée quant au bois (proche du type-idéal)

et, avec plus de nuance, au vent (comme *quasi-staple* d'un statut particulier, homologue à la ressource hydraulique dans la production hydroélectrique).

Une dernière précision s'impose quant au caractère fondamentalement collectif, conflictuel et somme toute politique de ces ressources « naturelles » : nous verrons que, comme il est usuel de conceptualiser la ressource comme un objet environnemental, technique, économique, etc., il n'est pas rare de la penser en termes d'objet de politique publique liée à la ressource (*resource policy*). Cette approche est essentielle pour rappeler que, avant même d'être saisie par le processus de production technique et économique, la ressource naît d'abord de l'institutionnalisation d'un substrat naturel par les gouvernements et leurs outils (droit, régulation, instruments, etc.). Mais cette perspective de *resource policy* présente aussi la limite d'une acception assez restreinte, descendante, de la ressource et de la politique : au-delà des arènes légitimes des acteurs d'influence et des forums des tiers au poids plus symbolique (respectivement le « réseau » et la « communauté » de la politique des ressources selon Hessing et Howlett, 1997), il y a aussi tous ceux qui prétendent participer à la définition des ressources naturelles, de leur gestion et de leurs effets (acteurs économiques, politiques, sociaux, locaux, citoyens, internationaux, etc.). Pour saisir cette nouvelle configuration qui impose parfois dans les débats une définition radicalement iconoclaste de la ressource (ainsi des comités citoyens locaux opposés aux parcs éoliens ou inquiets de la pollution d'origine porcine), il faudrait sans doute élargir le regard au politique des ressources (*resource politics*) pour envisager aussi les dynamiques ascendantes qui contribuent à institutionnaliser certaines définitions de la ressource. Ce regard est d'autant plus nécessaire qu'il rappelle que la définition sectorielle de la ressource est lestée d'une forte dimension territoriale.

À ces dimensions de l'analyse sectorielle de l'exploitation des ressources, **notre étude a ainsi ajouté la dimension territoriale, consubstantielle à la définition des ressources naturelles**. Car le tout premier enjeu de ce long processus d'institutionnalisation d'une certaine construction sociotechnique de la ressource est la qualification de la ressource (accessibilité, taille, qualité) dans l'espace, institutionnalisée par une quantité de moyens (juridiques, techniques, économiques, politiques, sociaux, etc.). Inspirée librement d'Innis (Barnes, 1993) et de Hayter et al. (2003), cette géographie institutionnelle des ressources veut saisir comment les différentes forces sociales en jeu (groupes et mouvements sociaux, exploitation économique et technologique, institutions et acteurs politiques, valeurs et pratiques culturelles, etc.) s'articulent dans l'espace autour de la définition et la gestion collectives des ressources (pour une interprétation : Hayter et al., 2003) les unes par rapport aux autres (ce dont témoigne l'enjeu des négociations et conflits autour des usages des sols). Dans cette perspective, l'économie politique des ressources naturelles est mue historiquement par le partage des ressources et des espaces, passant par la redéfinition continue des ressources (anciennes ou nouvelles), dont la mise en cartographie des paramètres de base est le préalable nécessaire à l'institutionnalisation en vue d'une mise en exploitation (avant exportation sous forme brute, ajouteront certains) dans les nombreuses conditions spécifiques à chaque époque.

Les trois ressources naturelles de notre étude sont ainsi l'objet d'un traitement sociotechnique particulier à chaque secteur, visant à en faire une matière première extractible ou exploitable industriellement. Le régime forestier s'organise longtemps autour de dispositifs juridiques (concessions, CAAF, etc.) visant à monopoliser le contrôle de la ressource en vue d'approvisionner les usines de transformation (elles-mêmes peu territorialisées), ce qui marginalise d'autres usages possibles (notamment plus localisés) de celle-ci. De même, le sous-secteur éolien ne brasse pas seulement du vent, puisque l'espace est la variable déterminant, en amont de la production électrique, la taille et la densité des installations éoliennes ainsi que, en aval, une partie des enjeux de l'intégration au réseau électrique – sans oublier les enjeux des conciliations et conflits autour des usages des sols ainsi que, pour le Québec, la concentration territoriale de l'industrie en Gaspésie. Le dossier porcin, enfin, est tout

entier pris dans le « paradoxe territorial » d'un marché et d'un secteur a-territoriaux mais qui réclament à la fois une production fortement territorialisée (dans certaines zones en particulier), un encadrement règlementaire très strict des sites locaux et une gestion délicate des conflits d'usage avec les riverains. Il nous semble que, **dans nos trois cas, ces mécanismes renvoient à la réinvention permanente de la nécessaire inscription territoriale des ressources naturelles (ou de certains de ses paramètres), soit la réaffirmation récurrente d'un certain mode de contrôle des ressources par la médiation du territoire (et la réciproque est souvent vraie), qui entre en tension avec d'autres arrangements territoriaux possibles, d'autres usages potentiels ou effectifs de l'espace ou de la ressource.**

Nous verrons au chapitre premier que cette construction de la ressource est au cœur de la perspective théorique de l'économie politique des ressources premières (*staples*), actuellement développée (entre autres) par T. Hutton, qui rappelle que chaque secteur économique est inséré dans des échanges internationaux, selon des arrangements historiques qui sont récemment entrés dans une crise plus ou moins prononcée. L'enjeu majeur ici est de penser comment la construction des ressources naturelles se ressent à la fois des logiques historiques de structuration des sociétés et économies au Canada (les *staples*) et des logiques nouvelles liées à la globalisation (*post-staples*).

#### **L'ENJEU DE L'INSTITUTIONNALISATION : RÉGIMES DE RESSOURCES ET SOUS-SECTEURS DE POLITIQUE PUBLIQUE**

Les univers institutionnels encadrant une activité d'exploitation technique et économique d'une ressource naturelle territorialisée sont a priori dissemblables (filière, régime, industrie), mais peuvent être appréhendés de manière homogène, pour fin de comparaison, grâce à deux notions complémentaires : le « régime de politique publique » sectoriel (Howlett, 2001) et le « sous-secteur » de politique publique (Rayner et al., 2001). À partir des travaux sur le secteur forestier, Michael Howlett use de la notion de régime des politiques forestières, qui met en valeur la construction sociale des ressources naturelles par l'intermédiaire d'un univers sectoriel et multiscalaire de politiques publiques :

**Un régime de politique publique peut être défini comme un arrangement politique persistant et régulier composé de 1) un ensemble de relations étatiques-sociétales affectant le style ou le processus de fabrication sectorielle des politiques publiques; 2) un ensemble d'idées liées au gouvernement de ces interactions et affectant les contenus des politiques et les choix des instruments; et 3) un ensemble d'institutions formées pour régulariser et routiniser le contenu et le style de la fabrication des politiques dans le secteur concerné (Howlett, 2001, p. 6-7).**

L'intérêt de cette notion est de rappeler que, si le Canada est avant tout une économie libérale de marché, elle a historiquement lié le développement de son économie à l'exploitation des ressources principales (*staples economy*). Dans le secteur emblématique de la forêt, ceci s'est historiquement stabilisé dans un régime de politique publique très large et cohérent (i-e des configurations formées à la fois par les acteurs, les idées, les institutions et les instruments), constituant un ordre sectoriel et à plusieurs niveaux.

Toutefois, pour saisir le changement plus que la stabilité de ces arrangements institutionnels, il est nécessaire de réduire la focale et d'observer plutôt le fonctionnement du régime au niveau de certains de ses sous-secteurs. La combinaison de ces deux objets permet de concilier deux échelles d'analyse : les trois régimes sectoriels de ressource (forestier, hydroélectrique, agricole) et les sous-secteurs spécifiques qui, en leur sein, peuvent être dotés de dynamiques propres autour d'une ressource productive particulière (le vent, le porc). Bien que cette enquête se soit tenue à son mandat (et n'ait donc pas exploré de manière systématique les rapports secteur/sous-secteur), il apparaît que, si l'autonomie et la cohérence des univers institutionnels de la ressource sont fortes au niveau du secteur dans son ensemble (cas du régime forestier), elles sont souvent plus incertaines au niveau des sous-

secteurs, notamment du fait de la tension entre l'introduction de logiques nouvelles et la prégnance des logiques sectorielles englobantes plus traditionnelles (cas des organisations institutionnelles des productions éolienne et porcine, influencées respectivement par le secteur hydroélectrique et le secteur agricole).

Concrètement, l'angle d'étude de chacune des trois ressources met en évidence cette diversité et, fait significatif, son caractère historique :

- la ressource forestière a ici été envisagée sous l'angle d'ensemble du régime sectoriel, le plus ancien et le plus cohérent ;
- la ressource éolienne a plutôt été analysée dans la dialectique entre le régime hydroélectrique et le sous-secteur éolien, le plus récent et le plus éclaté ;
- cas intermédiaire, la ressource porcine a été plus strictement envisagée sous l'angle du sous-secteur porcin (sans cependant négliger le poids du secteur agricole), relativement récent et pluriel.

Il y a peut-être là une tendance générale de l'économie politique des ressources naturelles : alors que les régimes sectoriels de ressource, issus d'une trajectoire longue (régime forestier) restent d'une stabilité notable, certains sous-secteurs qui émergent progressivement en leur sein, dans la moyenne ou la courte durée, semblent de plus en plus pluralistes au niveau des enjeux, acteurs, dynamiques, etc. (dans les sous-secteurs porcin et éolien). Or, si désordre il y a, celui-ci est créateur : il renvoie vraisemblablement aussi aux rapports entre la stabilité sectorielle et le dynamisme sous-sectoriel, entre la « dépendance de sentier » des régimes institutionnels et l'innovation de certains sous-secteurs institutionnels. Cette interaction secteur/sous-secteur nous révèle donc certains des grands enjeux de chacun des trois grands régimes examinés, parce qu'elle donne lieu à une tension créatrice entre trajectoire historique lourde et tendances à l'innovation contemporaine. Un enjeu majeur de ces transformations est la remise en cause des arrangements meso-corporatistes, par lesquels l'État et l'industrie géraient les secteurs économiques liés aux ressources, au profit de formes de gestion pluriels et contestés.

#### **L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DES RÉGIMES DE RESSOURCES**

Il convient désormais de mettre en valeur l'importance des acteurs sociaux et territoriaux dans ces arrangements institutionnels autour des ressources sociotechniques territorialisées. La notion globale de régime de ressources est en effet très utile pour saisir ces logiques politico-économiques qui trouvent leur apogée avec la période des années 1920-70, l'âge d'or du « fordisme perméable » (Jenson, 1989). Toutefois, la fragilisation depuis les années 1990 de ces arrangements, pour des causes multiples et complexes, rappelle que la notion de régime met surtout en valeur l'échelle nationale et la logique *top down* de la gestion des ressources. Elle aide peu à envisager la recomposition actuelle des arrangements traditionnels, historiquement nationaux et centralisés, qui s'ouvrent horizontalement (à des acteurs de plus en plus diversifiés) et verticalement (à plusieurs niveaux, du continental au local). Pour rendre compte de ces équilibres politiques élargis où les dynamiques territoriales occupent une place nouvelle dans les secteurs nationaux liés aux ressources, il faut se tourner vers d'autres notions : la territorialisation de la gouvernance sectorielle voire la gouvernance territoriale du secteur.

La notion de gouvernance permet en effet d'élargir le regard sur l'action publique, sous au moins deux dimensions : la composition des élites et acteurs des politiques publiques, qui s'élargit avec le passage du gouvernement à la gouvernance ; et la spatialité de la gouvernance, qui opère un mouvement d'échelle, passant du niveau national au niveau local. Ces deux évolutions se combinent pour entraîner une double

transformation du mode de gestion des secteurs examinés. D'un côté, il se produit une multiplication des rapports public-privé (y compris le gouvernement, mais pas seulement lui) qui donne naissance à une action publique plus décentralisée et horizontale (plutôt que le seul commandement vertical) et une mobilisation à plusieurs niveaux qui met fin aux traditionnels rapports hiérarchiques centre-périphérie (Chiasson, Blais, Boucher, 2006). D'un autre côté, le territoire au sens large semble gagner en pertinence, parce que l'action publique (en termes de gouvernance, i-e élargie à l'action collective) se cristallise désormais dans certains espaces et à certains niveaux (i-e *rescaling*) pour trouver une cohérence et générer une intégration sur la base de collaborations entre acteurs, facilitées par la proximité géographique. Ainsi, l'action publique s'appuie sur le territoire pour créer des modes territorialisés de gouvernance, « des systèmes capables de donner une cohérence à l'action, au-delà des frontières sectorielles » (Chiasson et al., 2008, p. 493).

Plus largement encore, il restera à voir si une relecture plus ambitieuse de la place des territoires dans les régimes de ressources (ou certains de leurs sous-secteurs) est pertinente : peut-on mener une analyse de l'ensemble du secteur de gestion d'une ressource à partir du territoire, en examinant comment les différentes échelles de sa gestion se combinent de manière particulière dans certains espaces ? **Il serait alors question d'une véritable gouvernance territoriale des ressources naturelles, où le territoire aurait une capacité à se constituer en acteur majeur au sein du secteur, à opérer une mise en cohérence à son niveau des diverses échelles de la gestion des ressources naturelles.** Cette hypothèse forte signerait une inversion du rapport qu'entretenait le mode de développement traditionnel des ressources avec les territoires, ouvrirait à une sortie dudit « piège des ressources premières » (*staples trap*) et, in fine, à une belle transition territoriale de l'économie politique du Québec. **Un enjeu essentiel sera ici la place que les arrangements traditionnels, historiquement resserrés et centralisés au niveau national, peuvent conférer à des équilibres politiques élargis, horizontalement (à des acteurs de plus en plus diversifiés) et verticalement (à plusieurs niveaux, du continental au local).** Toutefois, avant de documenter cette hypothèse, il faudra prendre la mesure des enjeux que cela représente pour les territoires.

- Cette étude est centrée sur trois ressources naturelles, conçues comme des constructions sociotechniques composites, dont l'exploitation technique, économique et industrielle a donné naissance à des univers institutionnels qui, possédant une trajectoire historique lourde (dépendance de sentier), s'adaptent plus ou moins aux transformations de leur environnement contemporain (innovations).
- Ces ressources naturelles sont par définition territorialisées, puisque les multiples paramètres de leur accessibilité (dans ses diverses dimensions) sont régulés par la médiation indispensable de l'espace.
- Dans une perspective de politique publique, ces ressources naturelles territorialisées sont institutionnalisées en fonction d'une dialectique entre héritage historique et innovation contemporaine. Celle-ci peut être envisagée à partir des rapports entre le secteur, dont l'organisation institutionnelle reste (relativement) stable (les régimes historiques de ressource : forestier, hydroélectrique, agricole) et certains sous-secteurs, dont les configurations plus fluides introduisent désordres et innovations (les sous-secteurs éolien et porcins, plus récents).
- Ces différents univers institutionnels sont enfin traversés par une tendance générale à la territorialisation de la gestion sectorielle des ressources naturelles, qui peut être saisie grâce aux notions de gouvernance et territorialisation voire, en hypothèse, de gouvernance territoriale des ressources. Cette perspective conduit à observer comment l'élargissement horizontal et vertical de

la gouvernance du secteur pourrait revaloriser non seulement les acteurs locaux, mais aussi les variations territoriales du mode de développement lié aux ressources.

- En inversant les approches les plus courantes de l'économie des ressources, souvent généralistes et descendantes, il s'agit d'examiner ces trois enjeux dans trois secteurs pour identifier les capacités de pilotage de la transition contemporaine de l'économie politique canadienne, et en particulier comprendre le rôle actif que les territoires pourraient prendre dans cette transition.

Le **premier chapitre** rappellera les enjeux généraux que représente la transition actuelle de l'économie politique canadienne, à partir des travaux nourrissant l'hypothèse du passage d'un développement fondé sur les ressources premières (*staples development*) à un développement plus qualitatif qui leur accorderait une place plus marginale (*post-staple development*). À partir d'un tableau esquissant les mutations des régimes de ressources, il s'agira de mettre en valeur la diversité et les homologues entre les trois univers sectoriels de gestion collective des ressources naturelles, pour dégager les caractéristiques de leur gouvernance. Puis viennent les trois chapitres monographiques, qui documentent les grandes évolutions du secteur forestier (**chapitre 2**), du sous-secteur éolien (**chapitre 3**) et du sous-secteur porcin (**chapitre 4**). Ils soulignent systématiquement les équilibres délicats entre la trajectoire historique et les innovations contemporaines qui, dans chaque régime, encadrent la tendance plus ou moins prononcée à la territorialisation de la transition économique autour des ressources premières. La **conclusion** reviendra sur les trois enjeux majeurs de cette transition des régimes de ressources (l'économie des ressources premières, la gouvernance des régimes et leurs territorialités), avant de se concentrer sur une relecture de la gouvernance de cette transition à partir d'une approche territoriale, ascendante et multiniveaux.

## CHAPITRE 1 | LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES

Comme indiqué en introduction, notre étude entend inscrire la gouvernance, sectorielle et territoriale, des activités forestières, porcines et éoliennes dans le contexte de l'économie politique des ressources naturelles et de sa transition actuelle. Après avoir décrit les grandes hypothèses de cette transition et proposé un tableau synthétique, nous dégagerons quelques hypothèses quant aux caractéristiques de la gouvernance dans chacun des trois secteurs de ressources, qui nous guideront dans les chapitres subséquents.

### 1.1 LA GRANDE TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES : AU-DELÀ DES RESSOURCES PREMIÈRES (STAPLES)

Le développement territorial au Canada a longtemps été intimement lié à la commercialisation et à l'extraction des principales ressources et aux activités connexes (foresterie, mines, pêche et agriculture). Le modèle le plus connu pour rendre compte de ces tendances est sans doute la théorie des ressources premières (*staples*) d'Harold Innis : dans une perspective d'économie politique qui analyse l'économie dans la longue durée (depuis le XVI<sup>e</sup> siècle) comme une réalité complexe et dense, il a examiné comment la formation des marchés du Nouveau monde s'est coulée dans les circuits internationaux du capitalisme marchand. Il en a résulté une dépendance aux forces exogènes ce qui, en dépit de facteurs favorables (main d'œuvre formée, épargne domestique, etc.), a obéré la constitution d'une économie intégrée, propre et cohérente (marché domestique, industries fortes, etc.). Cette dépendance a détourné le développement canadien vers une surspécialisation dans l'exportation des matières premières, au prix du sous-développement des autres facteurs, notamment les industries domestiques (Drache, 1995).

#### Encadré 1: Les trois périodes de l'économie canadienne selon T. Barnes (1996)

T. Barnes distingue trois configurations qui se sont succédé depuis la guerre :

- 1) La période fordiste (1950-70) : en dépit de transformations commerciales (exportation vers les États-Unis, rôle des biens manufacturés liés au pacte automobile), la croissance du commerce s'inscrit dans la continuité des *staples*, parce que le Canada fournit à l'économie américaine un marché en expansion et des ressources à exploiter (ce que certains désignent comme un « *continental resource capitalism* »).
- 2) La période de récession et de transition (1970-1980) : dans le cadre de l'instabilité commerciale globale (effondrement de Bretton Woods, la crise pétrolière, la saturation des marchés fordien et la crise de productivité, etc.), l'avantage compétitif du Canada se transforme du fait d'une concurrence accrue (nouveaux pays industrialisés, Japon). Deux crises touchent l'économie canadienne (en 1974-75 et en 1981-84) et bousculent de manière différenciée l'exportation des ressources, en fonction d'un nouveau jeu économique global.
- 3) La phase postfordiste émergente de spécialisation flexible : la transition du fordisme vers une économie fondée sur la spécialisation flexible se déroule sur fond d'essoufflement du commerce international, ce qui pousse certains à promouvoir un libre-échange (cf. le FTA en 1989 et le NAFTA en 1993) qui, à bien des égards, assurent l'accessibilité aux ressources canadiennes (Barnes, 1996).

À la suite de nombreux travaux canadiens (Wellstead, 2007), Barnes résume cette équation économique : la croissance économique canadienne est tirée par des secteurs basés sur l'exportation des ressources primaires, qui suscitent un blocage du processus de diversification économique (pour des raisons diverses : culture d'exportation, domination des grandes multinationales, structures industrielles tronquées) et crée un « piège des principales ressources » (*staples trap*). L'industrialisation du Canada a



donc été historiquement bloquée par son insertion dans des types de commerce instables, peu avantageux, directement soumis à la volatilité des marchés internationaux et à la domination de grandes entreprises multinationales (Barnes, 1996). Les évolutions structurelles lourdes depuis la Deuxième guerre mondiale n'ont longtemps pas infirmé ces logiques dominantes de l'économie canadienne (Encadré 1).

Outre la dimension territoriale de ces évolutions, il reste à saisir, à l'issue de ces transformations, dans quelle mesure le Canada peut encore être considéré comme une économie fondée sur les ressources premières. Si certaines critiques ont estimé que tel n'est plus le cas, d'autres soulignent que le cadre d'analyse, certes désormais avec des nuances, reste valide aujourd'hui encore (Watkins, 2007). Constatant que depuis les années 1970 les signes d'une crise de ce modèle historique s'accumulent, M. Howlett et K. Brownsey résumant ce débat : depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'économie des provinces canadiennes serait entrée dans une nouvelle phase de développement à base de ressources premières (*staple-based political economic regime*), parce que la maturation des régimes (fordisme, mécanisation) a créé de nouvelles pressions (épuisement de et pression des entreprises sur la ressource, essor de résistances sociales, intensification capitaliste et technologique de l'exploitation, diversification économique), qui donnent désormais naissance à un stade « *post-staples* » de développement (Howlett, Brownsey, 2007).

Autrement dit, si les travaux d'H. Innis dans les années 1930, ont vu le Canada comme une série d'économies régionales bloquées au stade de développement de type « ressources premières », les travaux contemporains s'interrogent à savoir si les économies régionales canadiennes ont su passer à un autre stade, dit « post-ressources premières ». Le livre de T. Hutton (1994) a été très influent à ce sujet, évoquant le « syndrome du déclin des ressources premières ». Avec l'essor d'une économie de la connaissance valorisant les métropoles, les difficultés de l'extraction des ressources et la montée de marchés externes plus qualitatifs, l'économie du Canada se ferait plus diffuse et diversifiée, moins centrée sur les régions et les ressources naturelles que sur les centres urbains et les services. Toutefois, ces arguments échouent à rendre compte du poids majeur que les ressources premières occupent encore dans l'économie actuelle et renvoient sans doute plus largement à une transformation globale du développement (économique, urbaine, culturelle, etc.) qui donne naissance à de « nouvelles communautés épistémiques » engagées dans des luttes d'influence au sein de l'espace politique et public, quant aux place respectives des intérêts urbains et des intérêts liés aux ressources premières (Hutton, 2007, p. 12).

On serait donc en fait en présence d'une crise du modèle de développement économique qui, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, a été porté par la solidité de l'économie des ressources premières, sous l'impact de nouvelles variables économiques, sociales, politiques, etc. Cependant, **l'entrée dans cette phase post-ressources premières (*post-staples*) signifie moins la disparition du rôle des principales ressources (une économie politique non-ressources premières – *non-staples*) que l'émergence d'une économie plus complexe et nuancée, où de nouvelles tendances économiques (essor d'industries de la connaissance, etc.) se combinent avec (et pénètrent) les logiques de secteurs traditionnellement associés aux ressources premières (agriculture, foresterie, mines, énergie). Bref, les provinces canadiennes relèvent encore d'une économie dépendante des ressources mais de manière de moins en moins exclusive et selon des logiques de plus en plus hybrides.**

Tableau 1: Esquisse des mutations des régimes de ressources

	Régime historique de ressources (1946-1990)	Régime contemporain de ressources (1990-aujourd'hui)
<b>Économie des ressources de base (tendances liées au marché et à la production)</b>	<p>Ressources premières (Staples)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources de base : multiples et stables (forêt, pêche, agriculture, minerais, pétrole et gaz, hydroélectricité)</li> <li>• Production fordiste : produits peu transformés pour le marché d'exportation</li> <li>• <i>Paradigme</i> du régime : hégémonie du <i>paradigme</i> « ressourciste », cohérent et légitime</li> </ul>	<p>Post-ressources premières (Post-staples)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources de base : multiples et instables (épuisement et diversification) (forêt &amp; produits non ligneux; agriculture &amp; OGM), pétrole et gaz conventionnels &amp; non conventionnels; électricité hydraulique &amp; éolienne; eau)</li> <li>• Production postfordiste : produits à (relative) composante capitaliste et technologique pour le marché d'exportation</li> <li>• <i>Paradigme</i> du régime : <i>paradigme</i> « ressourciste » en voie d'épuisement (illégitimité, inefficacité, contestations, etc.) et de diversification (<i>paradigme</i> de l'environnement et de la soutenabilité)</li> </ul>
<b>La gouvernance des ressources de base (tendances politiques : rôle de l'État, arrangements et acteurs)</b>	<p>État-Providence keynésien</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimes stables : expansion et stabilité des États fédéral et provincial (relatives homogénéité, convergence, cohérence)</li> <li>• Coordination : hiérarchie et communautés de politique publique; arrangements mésocorporatistes stables et hermétiques</li> <li>• Place des acteurs sociaux : tiers contestataires exclus (autochtones, citoyens, etc.)</li> </ul>	<p>État compétitif</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimes sous tension : réformes de l'État vers la flexibilité, à la fois offensive (État schumpetérien) et défensive (État ricardien) &amp; régimes transnationaux</li> <li>• Coordination : hiérarchie-réseaux, gouvernance non étatique; pluralisation des méso-arrangements : essor d'acteurs économiques nouveaux (publics et privés)</li> <li>• Place des acteurs sociaux : intégration des divers tiers contestataires (citoyens, autochtones, environnementaux)</li> </ul>
<b>La dimension territoriale des régimes des ressources de base</b>	<p>Rapport centre-périphérie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdépendance entre les régions-ressources périphériques (cf. villes de ressource) et la métropole industrielle et commerciale</li> <li>• Forme spatiale du régime : dépendance des territoires aux entreprises fordistes (développement monofonctionnel, sectoriel, technique)</li> <li>• Forme d'exploitation : verrouillage juridique de l'accès à la ressource et grands projets techniques (consensus sociotechnique et exclusion des tiers)</li> </ul>	<p>Divergences territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversification croissante entre le centre (« ville globale » comme interface dans l'économie de la connaissance) et les territoires périphériques (vulnérabilité et diversification des économies locales)</li> <li>• Forme spatiale du régime : codépendance entreprises-territoires (brèches dans le développement fordiste antérieur, vers un développement plus plurifonctionnel, territorial, social)</li> <li>• Forme d'exploitation : partage croissant de la ressource, dans une combinaison de grands projets territoriaux et de projets de tailles diverses à la territorialité plus fluide/diffuse (conflits sociotechniques et effets de débordements)</li> </ul>

Cependant, le questionnement sur le passage des ressources premières au stade post-ressources premières peut également se faire à l'échelle des secteurs de ressources naturelles. C'est du moins ce que fait une série d'articles réunis dans un numéro de la *Canadian Political Science Review* (2007). Ces textes portent, en effet, sur des secteurs de ressources naturelles qui ont été des ressources premières (forêt, mines, pêcheries, agriculture, pétrole et gaz) ou des « quasi-ressources premières » (« *quasi-*

*staples* ») (hydroélectricité) des économies régionales canadiennes. Les auteurs montrent que ces secteurs font face à des changements importants, autant au niveau de leurs marchés qu'au niveau des logiques politiques auxquels ils font face. **Les auteurs cherchent à savoir si ces transformations ont un impact sur le stade de développement du secteur, c'est-à-dire si le secteur passe à une logique « post-ressources premières »** comparable à celle qu'identifie T. Hutton pour la Colombie-Britannique **ou encore si le secteur reste pris dans une logique de ressource première mature (« *mature staple* »)**. Le tableau 1 identifie à grands traits les éléments qui viendraient différencier, selon la littérature, ces stades de développement.

Il reste à saisir comment ces tendances se combinent dans différents secteurs économiques liés à l'exploitation des ressources naturelles et donnent naissance à des modes de gouvernance particuliers.

## 1.2 LES TRANSITIONS DIVERSIFIÉES DES RÉGIMES DE RESSOURCES : TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET GOUVERNANCE CONTEMPORAINE

À partir de l'étude de trois secteurs d'exploitation des ressources, nous souhaitons ici examiner ces tendances et avancer quelques caractéristiques structurantes de cette nouvelle économie politique des ressources naturelles et, en particulier, ce qu'elles impliquent quant aux mécanismes d'exploitation et d'appropriation collectives des ressources naturelles et à l'évolution des cadres de gouvernance. Il s'agit plus précisément d'esquisser un portrait des logiques à l'œuvre dans le fonctionnement et la mise en place de trois régimes de ressources naturelles (les secteurs forestier, porcin et éolien) au Québec depuis quelques décennies, pour proposer des pistes d'analyse des processus constitutifs de la gouvernance contemporaine de ces régimes. La transition actuelle des régimes de ressources naturelles vers un stade post-ressources premières (*post-staples*), même si elle puise à des évolutions communes liées à la globalisation, prend des formes très différentes selon les (sous-)secteurs concernés, parce que ces derniers se sont cristallisés à des périodes différentes et offrent aujourd'hui des héritages institutionnels d'ampleur très variables. Il s'agira donc ici, sans faire un historique exhaustif, de prendre en compte à la fois des tendances communes à la transition post-ressources premières (*post-staples*) et des phénomènes sectoriels de « dépendance de sentier » (*path dependence*).

### 1.2.1 Le secteur forestier

Le secteur de la forêt est sans doute le secteur dont le régime institutionnel porte la plus forte empreinte de l'économie liée aux ressources premières (*staples economy*) : impulsée dès les premiers temps de la colonisation, elle trouvera son apogée dans le *timber management*, orienté vers la production industrielle et le *paradigme* de la liquidation – conversion (i-e liquidation de la forêt originelle et conversion en plantation gérable) (Howlett, Rayner, 2001). Toutefois, à partir de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la crise du secteur (rupture de stocks, contestations) fragilise ce modèle de développement (déindustrialisation, tertiarisation) (Chiasson, Blais, Boucher, 2006). Howlett et Brownsey (2007) évoquent ainsi l'apparition d'une nouvelle économie politique depuis les années 1980 : l'érosion du stade mûre d'exploitation des ressources premières (« *mature staples state* », issu de l'innovation technologique – la mécanisation – et de l'organisation fordiste) se combine avec l'apparition (nuancée) d'un stade post-ressources premières (*post-staples*), sous l'impact d'un ensemble de facteurs (pressions sur la ressources et les communautés liées, globalisation, érosion de l'emploi, essor de l'environnementalisme, urbanisation hégémonique, etc.). Certains observent ainsi que cette crise s'est accompagnée d'une inflexion du modèle de développement, qui serait passé d'une industrie extractive à une industrie attractive. Toutefois, le régime forestier est aussi le régime le plus ancien, dont l'héritage historique est le plus lourd : les évolutions contemporaines apparaissent comme

largement dans la continuité du modèle traditionnel d'exploitation des principales ressources, parce que les impératifs (l'accès au marché américain) et acteurs traditionnels restent dominants face aux nouvelles revendications et à leurs porteurs (Thorpe, Sandberg, 2007). En termes de gouvernance, l'on peut donc poser l'hypothèse que le secteur forestier se caractériserait par une gouvernance plus sectorielle que territoriale, en ce que le lourd héritage historique impliquerait une solide architecture néocorporatiste qui, limitant la territorialisation de la gouvernance du secteur, n'exclurait pas des innovations récentes.

### 1.2.2 Le sous-secteur éolien

Le sous-secteur éolien est de son côté plus difficile à qualifier : il s'agit d'un régime institutionnel très récent (depuis une quinzaine d'années), au sein d'une économie de type « quasi-ressource première » (*quasi-staples*) (pour une comparaison avec le pétrole, cf. Warren, 2010; avec les autres sources d'énergie : Netherton, 2007). Sans préjuger d'une qualification définitive, la cristallisation d'un régime éolien prend sens par rapport à la production hydroélectrique, dont elle illustre les mutations : l'hydroélectricité a longtemps été considérée comme une « quasi-ressource première » (*quasi-staples*), parce que l'électricité produite en possédait quelques caractéristiques (rôle de la technologie, des grands projets, de la rente) et était souvent associée à l'exploitation de ressources et la fabrication de biens destinés à l'exportation (Netherton, 2007). La production éolienne, à fort contenu technologique, financier (et culturel) (Szarka, 2007) serait donc ici l'illustration d'une évolution post-ressources premières (*post-staples*) au sein du secteur énergétique parce que, plus encore peut-être que l'hydroélectricité, elle naît de l'interaction systématique entre l'exploitation d'une ressource, la diffusion d'un système technologique de pointe et la construction d'un ordre social particulier (Netherton, 2007) (soit, respectivement : le vent, les parcs d'éoliennes et le développement durable). Encore au stade de régime à l'état naissant (et sans définition stabilisée), l'énergie éolienne révèle donc les lignes de transition de la production énergétique canadienne vers un stade *post-staples*. Ceci se traduit par des dynamiques nouvelles à l'œuvre dans la cristallisation du régime institutionnel de ressources, où l'émergence d'acteurs nouveaux (industriels, citoyens) déstabilise les arrangements existants et suscite des tentatives de régulation publique. La gouvernance du sous-secteur éolien est sans doute la plus fluide parmi les cas étudiés, parce qu'à l'état naissant et donc faiblement institutionnalisé : disputé, le sous-secteur donne lieu à une recomposition sensible de la gouvernance éolienne, sous une forme conflictuelle ou non, qui se traduit la multiplication des innovations, et en particulier territoriales.

### 1.2.3 Le sous-secteur porcin

Le sous-secteur porcin relève d'un régime de ressources lui aussi très solide mais qui, institutionnalisé plus récemment, offre une plus grande adaptabilité aux tendances récentes de la globalisation économique (compétition qualitative, intensifications technologique et financière, etc.). La production de l'agriculture canadienne a connu de lourdes transformations depuis le 19<sup>e</sup> siècle et a atteint depuis la fin de la Seconde guerre mondiale un stade mûre de développement, fondé sur un effort de productivité et de rentabilité encadré par un fort interventionnisme d'État. Toutefois, depuis les années 1980, un nouveau modèle de compétitivité s'impose progressivement, sur fond d'une fragilisation de l'État, d'intégration croissante du marché nord-américain (ou de dépendance au marché états-unien), de pressions de l'industrie agroalimentaire et d'accords internationaux de libre-échange. Ces tendances bousculent l'économie agricole de manière ambivalente : la vulnérabilité du secteur agricole s'accroît, parce que l'internationalisation n'a guère stabilisé les débouchés, tandis que les acteurs se diversifient et s'adaptent en mettant en œuvre des stratégies orientées vers le marché et la recherche de valeur ajoutée (Skogstad, 2007). Comme le secteur des biotechnologies et les aliments génétiquement modifiés (Moore, 2007), le sous-secteur porcin connaît une transition (rapide mais fragile) vers une

agriculture à fort contenu technique et capitaliste, mais qui n'est pas sans susciter des résistances sociales et des hésitations quant à la réglementation publique. En ce sens, le dossier porcin illustre un cas intermédiaire parmi les secteurs examinés ici : très dynamique mais instable, la production porcine a constitué une filière industrielle entière, qui s'est insérée dans un régime agricole solide en redéfinissant les relations entre acteurs (traditionnels et nouveaux). Parmi les trois secteurs étudiés, la gouvernance du sous-secteur porcin peut être considérée comme relevant du régime sectoriel historiquement le plus solide (l'agriculture) où, en dépit d'une crise dramatique, les logiques néocorporatistes du secteur empêchent les innovations portées et réclamées au niveau local par certains acteurs plus récents.

## CHAPITRE 2 | LE RÉGIME FORESTIER

Guy Chiasson, Jean-Philippe Bernard et Méлина Charlebois

La régulation publique du secteur forestier au Québec ne date pas d'hier. René Blais et Jacques Boucher (2013) situent les premières initiatives en ce sens au début du 19<sup>e</sup> siècle et distinguent cinq régimes forestiers différents. Pour ces auteurs, les différents régimes se démarquent sur plusieurs points, notamment sur le mode de tenure de la forêt, les acteurs qui y participent ainsi que les *paradigmes* qui orientent l'exploitation de la forêt. Cette compréhension des régimes rejoint à peu près celle mise de l'avant par Michael Howlett (2001) dans son *Forest Policy in Canada*. Dans ses mots : « *Policy regime analysis attempts to capture the more-or-less long-term, quasi-permanent, social, political, economic, and culture arrangements that underlie government actions* » (Howlett, 2001, p. 5). Un régime inclut à la fois un *policy paradigm* (une compréhension de la forêt et de son exploitation) et un *policy style* (les modalités de prise de décision qui caractérise le secteur). Autant chez Howlett que chez Blais et Boucher, le régime forestier est en fait un ensemble de règles étatiques qui encadrent les pratiques forestières, ces règles étant toutefois indissociables d'un ensemble de rapports sociaux et politiques qui caractérisent également le régime. Cette idée d'interpénétration entre le cadre institutionnel défini par l'État et les modes de production est également très présente dans le concept de « modèle socio-productif » que Barré et Rioux (2012) utilisent dans leur présentation récente du secteur forestier.

Dans le présent rapport, nous allons emprunter la notion de régime. À l'instar de ces auteurs, nous considérons que la compréhension d'un régime forestier ne peut faire l'économie de saisir les interrelations entre les règles institutionnelles et les pratiques des acteurs du secteur forestier. Cependant, contrairement à Blais et Boucher, nous n'avons pas comme projet de remonter le temps jusqu'au début du 19<sup>e</sup> siècle, puisque nous voulons plutôt esquisser le portrait du régime forestier québécois contemporain. Barré et Rioux (2012, p. 666) avancent : « l'évolution du secteur des produits forestiers du Québec que nous avons examinée ici est révélatrice d'une forte continuité historique depuis sa mise en place, dans les années 1920, jusqu'aux années 1990 qui marquent l'entrée en crise de cette industrie ». Selon ce point de vue, les changements législatifs apportés récemment viendraient déstabiliser plusieurs éléments qui ont assuré la continuité du secteur forestier depuis les débuts du 20<sup>e</sup> siècle.

Plus précisément, **nous reprendrons ici la distinction entre *staple* et *post staple* qui est au cœur de cette étude pour interroger le changement dans le secteur forestier**. La première partie tracera à grands traits les contours du régime forestier et permettra ainsi de voir qu'à bien des égards, le régime forestier québécois est un exemple particulièrement éloquent d'un secteur qui s'est longtemps organisé selon cette logique de *staple*. Ensuite, nous proposerons un regard plus ciblé sur les changements récents apportés au régime pour voir s'ils s'inscrivent dans la logique du *post staples*.

### 2.1 LE SECTEUR FORESTIER DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITÉ

#### 2.1.1 Historique

On fait généralement remonter les débuts du régime forestier québécois au début du 19<sup>e</sup> siècle. Cette période est importante dans la mesure où elle marque le début de l'intérêt de l'État pour les forêts publiques et les revenus qui pourront être tirés de la coupe. Ainsi, l'État va concéder de vastes territoires forestiers à des exploitants privés, principalement concernant la coupe des pins blancs pour le sciage et l'exportation vers la Grande-Bretagne. L'État introduit ainsi un modèle de gestion des forêts

publiques qui va perdurer pendant plus de 150 ans, jusqu'aux années 1960. Dans ce modèle, celui des concessions, l'État impose bien peu de contraintes aux exploitants, sauf celle de payer les droits de coupe. La fin du 19<sup>e</sup> siècle apportera son lot de changements avec l'épuisement des stocks de pins blancs. Cependant, l'entrée en scène des pâtes et papiers qui permettent d'utiliser un nombre plus important d'essences va donner un second souffle au secteur forestier québécois (Blais et Chiasson, 2005). Cette période, entre la fin du 19<sup>e</sup> siècle et le début du 20<sup>e</sup>, correspond également à l'introduction des premières mesures de conservation de la forêt ainsi que l'ouverture des premières écoles de foresterie (Blais et Boucher, 2013)

À partir de 1960, le système des concessions sera progressivement revu, notamment avec l'objectif de renforcer les exigences en aménagement (Brochu, 1990). C'est en 1974 que les concessions seront finalement abolies et en 1987 que seront introduits les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). À travers les CAAF, l'État visait à mettre en pratique le principe de rendement soutenu (Bouthillier, 2001) voulant que les volumes de bois coupés ne doivent pas dépasser la capacité de renouvellement de la forêt. Dans ce contexte, ce sont les industriels mandataires de CAAF qui se chargent de l'aménagement en fonction d'un ensemble de normes définies par le ministère des Ressources naturelles (MRN)<sup>3</sup>.

Les années 2000 vont montrer l'essoufflement du régime centré sur les CAAF. Tout particulièrement, des fermetures d'usines multiples dans la plupart des régions forestières ainsi que de nouvelles attentes en matière de développement durable vont confirmer la nécessité pour l'État québécois de revoir ses règles. La Loi sur l'aménagement durable des territoires forestiers de 2010 a recentré le régime forestier autour du principe d'aménagement forestier durable en plus d'introduire un nouveau régime d'allocation des bois publics -les garanties d'approvisionnement- en remplacement des CAAF.

### 2.1.2 Tendances économiques du secteur

**Tableau 2: Pourcentage de la production selon les types de production forestière**

Types de production	Part du marché des industries du secteur forestier en 2006
Industrie de la fabrication de produits du bois <sup>4</sup>	26
Industrie du meuble	15
Industrie de l'impression	15
Industrie de la fabrication de papiers	34
Industrie de la foresterie et de l'exploitation forestière	10

Source : Bilan d'aménagement forestier durable au Québec - 2000-2008, Bureau du forestier en chef, p. 145

<sup>3</sup> Nous retiendrons le nom « ministère des Ressources naturelles » même si ce ministère a changé de nom à plusieurs reprises dans les dernières décennies.

<sup>4</sup> Cette industrie comprend trois groupes ; 1) les établissements qui scient des billes pour en faire du bois de charpente et des produits semblables, ou qui assurent la préservation de ces produits; 2) les établissements de fabrication de placages, contreplaqués, panneaux en bois reconstitué ou ensemble en bois transformé; 3) les établissements qui fabriquent divers produits de bois comme la menuiserie préfabriquée. Voir : Bilan d'aménagement forestier durable au Québec - 2000-2008, Bureau du forestier en chef, p. 146.

Le secteur forestier québécois a longtemps occupé une part importante de l'économie globale québécoise. Selon des chiffres de 2007, le secteur forestier québécois générait plus de 130 000 emplois, c'est-à-dire un emploi manufacturier sur quatre (Bilan d'aménagement forestier durable, Québec, 2008, p. 17), et cela même si la place du secteur a fortement diminué depuis quelques années. Comme le montre le tableau 2, les entreprises québécoises se sont spécialisées dans un nombre relativement limité de productions. Ce tableau permet effectivement de voir l'importance que prend le sous-secteur des pâtes et papiers dans l'économie forestière globale.

À lui seul, le sous-secteur des pâtes et papiers occupe une importance plus grande que ceux de l'impression et du meuble combinés. La plupart des observateurs s'entendent pour dire que l'économie forestière reste relativement peu diversifiée et assez dépendante des activités de récolte ainsi que de la première transformation, notamment le sciage, le déroulage et les pâtes et papiers. Malgré plusieurs appels à la nécessité de développer de nouveaux produits, l'industrie québécoise semble avoir certaines difficultés à pénétrer dans la seconde et la troisième transformation, où la valeur ajoutée est souvent plus importante (bilan d'aménagement forestier durable, Québec 2008, p. 155-156) que dans les créneaux de production où l'industrie québécoise est plus présente.

La spécialisation du secteur forestier québécois dans les pâtes et papiers a des conséquences non négligeables sur le profil des entreprises de ce secteur. Les usines de pâtes et papiers nécessitent des infrastructures lourdes qui nécessitent des investissements très imposants. Dans ce sous-secteur, les propriétaires d'usines sont nécessairement de grandes entreprises, voire de très grandes entreprises, ce qui n'est pas toujours le cas dans le secteur du sciage. Cela est d'autant plus vrai que le secteur des pâtes et papiers a été soumis depuis plusieurs années à bon nombre de fusions d'entreprises ou de rachats contribuant à grossir, de façon assez importante, la taille des entreprises (APFC, 2013). C'est donc dire que dans le sous-secteur du papier qui, rappelons-le, occupe une part importante de la foresterie québécoise, les entreprises sont très grandes et elles sont propriétaires de nombreuses usines réparties un peu partout au Canada et même à l'échelle du continent nord-américain.

Pour compléter le portrait du secteur forestier, on peut ajouter le fait que l'industrie forestière québécoise est très tournée vers l'exportation et relativement peu orientée vers le marché intérieur. Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) soutient que « 31 % des exportations de produits forestiers du pays, soit 7,3 milliards de dollars en 2009, proviennent du Québec » (CIFQ, n.d.). Ces 31 % montrent bien que le Québec a réussi à se tailler une place de choix dans les exportations forestières à côté de géants comme la Colombie-Britannique. Cette place importante provient en bonne partie de la place qu'occupe le secteur des pâtes et papiers. Les volumes de papier produits au Québec dépassent très largement la consommation interne.

En bref, le secteur forestier a toutes les caractéristiques d'un *staple* selon la compréhension qu'en propose Harold Innis (1962). Selon la définition de Howlett et Brownsey (2006, p. 2), inspirée des travaux d'Innis: « [a] *staple* refers to a raw, or unfinished bulk commodity product which is sold in export markets. » Pour ces auteurs, la dépendance des économies régionales canadiennes sur les *staples* aurait empêché le développement d'une économie capable de répondre à la demande intérieure pour des produits transformés. Le secteur forestier québécois, étant donné sa spécialisation dans des productions assez peu transformées dirigées vers le marché américain, semble s'être assez peu éloigné de cette définition classique d'un *staple*.



## **LA FORTE DÉPENDANCE DES RÉGIONS FACE À L'INDUSTRIE FORESTIÈRE**

Le portrait que nous avons brossé jusqu'ici confirme la place importante du secteur forestier pour l'ensemble de l'économie québécoise. Cependant, l'empreinte de l'industrie est encore plus déterminante lorsqu'on précise le regard à l'échelle des régions et des localités plus périphériques, où les activités forestières de récolte et de première transformation ont tendance à se concentrer. En effet, selon le regard que porte la Commission sur la gestion des forêts publiques québécoises, il importe de considérer le secteur forestier comme la pierre angulaire du développement, et même comme une ressource essentielle à la survie de certaines régions et localités du Québec : « Pour 153 de ces municipalités, la transformation du bois représente plus de 90 % des activités manufacturières, alors que 119 d'entre elles n'ont pas d'autres activités manufacturières » (Coulombe, 2004, p. 22). C'est donc dire qu'en 2004, pour près de 275 municipalités québécoises, les activités de transformation procuraient en 2004 l'essentiel des emplois manufacturiers locaux. Dans ces cas-là, la dépendance au secteur forestier est très forte et l'économie locale et régionale est très fortement rythmée par les activités du secteur. Le rapport de la Commission souligne d'ailleurs que dans « la structure de l'emploi de ces localités, le secteur forestier occupe une place onze fois plus importante que dans le reste du Québec » (Coulombe, 2004, p. 29).

## **LE FAIBLE ANCRAGE RÉGIONAL DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES**

Si bon nombre de collectivités locales dépendent des activités industrielles pour leur bonne santé économique, les industriels, pour leur part, sont moins dépendants et enracinés dans les collectivités. Comme indiqué plus haut, la consolidation des entreprises, notamment (mais pas exclusivement) dans le secteur du papier, fait en sorte que les industriels possèdent de nombreuses usines un peu partout sur le continent nord-américain (Sauvin et Chiasson, 2010). Barré et Rioux (2012) qualifient d'ailleurs la période contemporaine (1990-2013) de phase de consolidation où les stratégies des entreprises forestières vont principalement dans le sens des fusions/acquisitions qui se traduisent généralement par des rationalisations et des fermetures d'usines (Barré et Rioux, 2012, p. 661). Conséquemment, dans bien des cas, les usines appartiennent à des entreprises dont le siège social est dans une région assez éloignée de celle où l'usine est située et les décisions concernant les usines se prennent en fonction de facteurs qui n'ont pas nécessairement tellement de liens avec la dynamique locale. Dans ces conditions, on peut s'imaginer que les entreprises ont une certaine marge d'autonomie par rapport à une région ou à une autre où elles sont implantées.

### **2.1.3 Structuration du secteur forestier**

#### **LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES-PROVINCIALES**

La forêt, tout comme la majorité des ressources naturelles au Canada, fait l'objet d'une législation impliquant le partage des pouvoirs entre les paliers provincial et fédéral. Comme la majeure partie du territoire forestier canadien appartient au secteur public, il importe de s'attarder ici quelques instants sur ce partage des pouvoirs afin de mieux comprendre les pouvoirs décisionnels du gouvernement québécois en matière de gestion de la forêt. En fait, ce sont 77 % des territoires forestiers au Canada qui font l'objet d'une juridiction provinciale ou territoriale, 16 % relevant de compétences fédérales et les 7 % restant étant des forêts privées (Site des Ressources naturelles du Canada). À la lumière de ces statistiques, on peut très rapidement conclure que la majeure partie des responsabilités en matière de gestion des territoires forestiers au Canada revient aux provinces. Le rôle du palier fédéral reflétant d'ailleurs une nature plutôt ambiguë (Howlett 2001, p. 36).

Au Canada, les pouvoirs du gouvernement fédéral se limitent principalement au contrôle des grandes orientations que prennent les provinces en matière d'exploitation forestière et du commerce international des produits dérivés de la forêt. Ces orientations, généralement influencées par les nombreuses conventions internationales en matière d'exploitation durable des ressources (voir Howlett, 2001, p. 75-78), prennent sens, à l'échelle provinciale, sous l'égide de conventions comme celle sur la conservation de la biodiversité ou celle de l'Alliance mondiale contre les changements climatiques (Howlett, 2001, p. 36). Évidemment, le partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement impose, en matière d'efficacité et de gestion, une coordination bien structurée. La mise en place de structures, comme le Conseil canadien des ministres des forêts en 1985 est d'ailleurs un exemple de cette volonté de la part des gouvernements fédéraux et provinciaux de développer les instances facilitant la coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral. L'une des fonctions principales du conseil est d'ailleurs d'assurer la coordination nécessaire à l'élaboration de la Stratégie nationale du secteur forestier. Cette stratégie, incarnée depuis 1992 par l'approche d'aménagement forestier durable (AFD) vise à promouvoir, sous la forme de balises et de normes, « une économie forestière dynamique tout en protégeant la santé des terres forestières et en maximisant les nombreux avantages environnementaux et sociaux pour lesquels nous accordons une telle attention à ces terres » (site de Ressources naturelles du Canada).

L'implication du gouvernement fédéral en matière de coordination et de gestion durable du territoire forestier se limite, en plus de la fixation de certains grands objectifs à atteindre, à son rôle dans le soutien à la recherche en milieu forestier. On vise ainsi à répondre aux critiques émises vis-à-vis la déforestation, les changements climatiques et les différents impacts de ces problèmes sur la biodiversité. Le Programme des forêts modèles, mis sur pied en 1992 et rebaptisé le Programme des collectivités forestières en 2007, ainsi que le soutien apporté à FPInnovations sont des exemples d'initiatives en matière de recherche du gouvernement fédéral, via son Service canadien des forêts. Via ces deux programmes, le gouvernement fédéral a pu soutenir la mise sur pied d'une part d'un réseau de 15 forêts locales (dont 3 au Québec) gérées par divers acteurs issus des communautés dans le cas du Programme des communautés forestières et de partenaires industriels dans le cas de FPInnovations. En plus de cette implication dans la recherche, le gouvernement fédéral est aussi responsable des politiques et lois en matière de commerce international des produits forestiers.

**C'est donc dire que l'implication du gouvernement fédéral en matière de forêt n'est pas négligeable, mais qu'elle laisse tout de même aux provinces le soin d'administrer la très grande partie de la forêt publique, y compris de définir les règles d'accès à la forêt, les modes d'allocation du bois et de collecter les redevances forestières.** On peut ainsi conclure, comme nous l'avons fait ailleurs, que « le pouvoir provincial en matière de forêts est nettement plus imposant que celui d'Ottawa » (Chiasson, Leclerc et Gonzalez, 2011, p. 232). De ce fait, « la gestion forestière au Canada est plutôt décentralisée, c'est-à-dire que le pouvoir forestier est très largement détenu par les provinces, et ce, depuis l'enchâssement de cette compétence provinciale dans la Constitution canadienne » (Chiasson, Leclerc et Gonzalez., 2011, p. 231). Malgré tout, on a pu observer que, bien que les pouvoirs en matière de gestion du territoire forestier reviennent principalement aux provinces, ces dernières ont poursuivi des modèles plutôt convergents, nous permettant ainsi de considérer le régime forestier canadien, malgré certains particularismes provinciaux, comme un régime plutôt uniforme.

#### LE SECTEUR FORESTIER ET SON ENCADREMENT ÉTATIQUE

Le secteur forestier québécois tel que l'on en conçoit aujourd'hui la gestion est avant tout un legs de la Loi sur les forêts de 1986 qui formait, jusqu'à très récemment, le cadre institutionnel, législatif et juridique de ce secteur. Avant 1986, l'exploitation forestière s'inscrivait davantage dans une logique

d'exploitation des forêts publiques où l'État imposait peu de conditions hormis les droits de coupe payables au trésor public (Blais et Chiasson, 2005). Néanmoins, à partir de la Loi sur les forêts, le paysage du secteur et les modes d'encadrement public se sont modifiés de façon importante. En effet, la loi de 1986 implique l'abolition des concessions forestières à très long terme et leur remplacement par les contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF). Les CAAF sont des volumes de bois qui sont accordés à des industriels ou plus précisément à des usines d'exploitation des produits forestiers. Le bois est concédé sur un territoire donné qui est appelé une « unité d'aménagement forestier » (UAF). On retrouvera généralement plusieurs CAAF et plusieurs industriels à l'intérieur d'une même UAF.

Les CAAF, par rapport aux anciennes concessions, ont probablement permis de resserrer les normes d'aménagement en forêt à respecter par les industriels. Comme le fait valoir Luc Bouthillier (2001), le modèle des CAAF implanté en 1986 s'appuie sur le concept central de « rendement soutenu » voulant que le bois coupé sur les terres publiques par les industriels doive se limiter aux volumes maximum qui peuvent être coupés sans hypothéquer la productivité forestière future. En même temps, la possibilité de signer un CAAF est, en 1986 du moins, réservée aux industriels propriétaires d'usines de transformation. Ces derniers obtiennent ainsi un accès exclusif à la matière ligneuse. Les CAAF semblent répondre à un objectif central, celui d'assurer et de planifier un approvisionnement soutenu des usines de transformation. De ce point de vue, le modèle instauré en 1986 est un engrenage important dans le cadre d'un secteur forestier de type *staple* principalement dirigé vers la première transformation et l'exportation :

[Les] politiques publiques qui ont défini le régime forestier du Québec ont un référentiel commun, centré sur une logique de l'approvisionnement. Le développement de l'industrie des pâtes et papiers a directement été soutenu par cette logique et par les différentes lois et règlements qui l'ont mise en œuvre. Les régimes forestiers successifs ont assuré les approvisionnements de cette industrie par des engagements contractuels s'étendant sur de très longues périodes. Ils ont aussi favorisé son expansion en servant de garantie à leurs investissements. (Barré et Rioux, 2012, p. 20)

#### LA PRISE DE DÉCISION

Dans le secteur forestier, **la prise de décision s'est longtemps appuyée sur les deux types d'acteurs sectoriels, soit les industriels titulaires de permis (CAAF) d'une part et le Ministère des Ressources naturelles d'autre part.** Si l'aménagement de la forêt et la transformation des produits forestiers sont sous l'autorité des industriels ou de leurs réseaux de sous-traitants locaux, le ministère des Ressources naturelles s'occupe de fixer les règles et de superviser les travaux des industriels sur les terres publiques. Ce modèle centralisé de gestion de la forêt laisse assez peu de place pour l'expression des intérêts des autres utilisateurs de la forêt comme les chasseurs ou trappeurs, les pourvoyeurs, les associations de loisir en forêt, etc. La Loi de 1986 va ouvrir une mince brèche laissant ainsi la place à une certaine participation de ces acteurs. En effet, le modèle des CAAF prévoyait que les industriels devaient produire des plans d'aménagement pour leurs travaux en UAF et qu'ils devaient soumettre ces plans à la consultation auprès de ces autres acteurs (Chiasson, Andrew et Perron, 2006). Par contre, les modalités de ces consultations n'étant pas précisées par la loi (Lecomte, Martineau-Delisle et Nadeau, 2005), la portée de ces mécanismes sera assez incertaine du point de vue de l'expression d'un pouvoir des acteurs extérieurs au secteur.

Ces constats valent également pour les acteurs représentant des intérêts plus territoriaux, par exemple les gouvernements locaux et les structures de développement régional. La forêt est gérée par des acteurs et des règles qui sont propres au secteur (Chiasson, Leclerc et Andrew, 2008). Elle a longtemps

échappé à l'emprise des municipalités locales tout comme des municipalités régionales de comtés (MRC). Par exemple, **la responsabilité en matière d'aménagement du territoire qui est au cœur de la mission des MRC ne s'applique pas à la forêt publique**. Comme nous pourrons le voir dans les sections subséquentes, le renforcement du caractère territorial du secteur forestier est une des lignes de force importantes de son évolution récente.

## 2.2 LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SECTEUR FORESTIER

Notre présentation a mis jusqu'ici en exergue la logique sectorielle qui prévaut dans l'organisation de la forêt publique québécoise. Cette logique est, à plusieurs égards, exemplaire d'un *staple* tel que l'entendent les travaux en économie politique canadienne. La forêt publique a largement été dédiée à la première transformation (papier, bois d'œuvre) destinée à l'exportation alors que les règles d'attribution des volumes de bois (les CAAF) ont nettement favorisé ce type de production. Nous avons également montré que la logique du *staple* prévaut au niveau de la prise de décision forestière. En effet, dans le cadre du régime forestier de 1986, les seuls acteurs qui sont habilités à participer à la prise de décision sur la ressource forestière sont les industriels, qui organisent les diverses facettes de l'aménagement des forêts (coupe, traitements sylvicoles, etc.) et les experts du ministère des Ressources naturelles, qui sont censés superviser et encadrer les industriels en fonction d'un ensemble de règles uniformes sur l'ensemble du territoire québécois.

Pour Tom Beckley (1998), comme pour plusieurs autres analystes contemporains, **le modèle forestier qui a prévalu dans les provinces canadiennes est présentement soumis à une crise de légitimité** (*legitimacy crisis*). Thorpe et Sandberg (2007), dans un texte vieux de quelques années, partent du principe que l'économie canadienne s'inscrit de plus en plus dans une logique de *post-staples* et cherchent à voir de quelle façon le secteur forestier canadien s'adapte à cette nouvelle socio-économie où les ressources naturelles occupent une place moins importante. Dans leurs termes, ils tentent de déterminer si le secteur forestier passe d'une logique « extractive » (*staples*) à « attractive » (*post-staples*). Rappelons que parmi les changements associés à cette transition on retrouve non seulement la recherche de nouveaux produits plus spécialisés pour faire face à une compétition internationale plus féroce, mais également une certaine complexification du mode de prise de décision occasionnée par de nouveaux acteurs voulant participer à la prise de décision (écologistes, communautés autochtones, pourvoyeurs, etc.).

Comme ailleurs au Canada, le régime forestier québécois a effectivement été soumis à des critiques soutenues<sup>5</sup> provenant de divers acteurs sociaux demandant des réformes importantes qui vont dans le sens d'un décroisement du secteur et de ses pratiques de gouverne. Le gouvernement québécois va d'ailleurs reconnaître cette crise de légitimité, du moins en partie, en nommant en 2003 la Commission d'étude sur la gestion publique de la forêt québécoise, mieux connue sous le nom de Commission Coulombe. Cette commission, comme son nom l'indique, aura comme mandat de revoir le modèle de gestion face à une perte de confiance du public. La Commission Coulombe représente un moment charnière dans l'évolution du régime forestier québécois. Non seulement la Commission a-t-elle scruté en profondeur le modèle de gestion de la forêt et proposé des changements substantiels, mais elle a

---

<sup>5</sup> Parmi celles-ci on soulignera, entre autres, le film *l'Erreur boréale* qui va dénoncer avec véhémence les pratiques de coupe et le modèle de gestion centralisée de la forêt publique.

également permis aux divers acteurs sociaux de se prononcer sur le régime forestier (Chiasson et Labelle, 2007; Martin et Girard, 2009).

Ailleurs, nous avons montré que la dimension territoriale avait pris une grande importance dans le renouvellement du régime forestier québécois (Chiasson, Gonzalez et Leclerc, 2010). Nous avons parlé d'une « territorialisation de la gouvernance forestière » pour signaler la place croissante que les acteurs du territoire sont appelés à prendre dans les versions les plus récentes du régime forestier. Dans les sections qui vont suivre, nous allons nous attarder sur les changements apportés au régime forestier depuis la Commission Coulombe en insistant particulièrement sur l'introduction (parfois difficile) des dimensions territoriales dans un régime longtemps dominé par une logique de *staple* où les acteurs du territoire étaient, à toute fin pratique, absents. Afin de mieux cerner les changements récents du secteur forestier, nous allons présenter deux grands enjeux contemporains qui travaillent le secteur forestier : la crise forestière d'une part et les exigences de l'aménagement forestier durable ainsi que les réponses apportées pour faire face à ces nouveaux défis d'autre part.

## 2.3 GOUVERNANCE ET RESTRUCTURATION DU RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS

Comme nous l'avons fait valoir précédemment, certains éléments importants du régime forestier québécois sont présentement soumis à une crise de confiance et de restructuration d'envergure. Ces restructurations s'expliquent en partie par deux tendances dont chacune apporte son lot de transformations : la crise forestière et l'introduction des exigences en matière d'aménagement forestier durable.

### 2.3.1 La crise forestière et la recherche de valeur ajoutée régionale

Le secteur forestier québécois, comme nous avons pu le voir précédemment, a été dominé par des activités de première transformation destinées à l'exportation, en particulier vers le marché américain. La bonne santé du secteur dépend largement du marché international. **Les années 2000 se sont avérées très difficiles de ce point de vue pour l'industrie québécoise, secouée par une crise forestière d'envergure qui s'explique tout d'abord par un accès limité au marché américain (2000-2005) et un ralentissement du marché international couplé d'une compétition internationale de plus en plus féroce** (Barré et Rioux, 2012).

#### LA FERMETURE DE LA FRONTIÈRE AMÉRICAINE ET LA CRISE FORESTIÈRE

En 2001, le gouvernement américain, appuyé par les associations de producteurs de bois américains, décide d'imposer des tarifs compensatoires sur le bois d'œuvre canadien exporté aux États-Unis. Les États-Unis vont justifier cette décision en faisant valoir que l'accès privilégié des industriels aux bois publics dans plusieurs provinces représente une concurrence déloyale. Ainsi, pour plusieurs provinces, les tarifs douaniers sur le bois d'œuvre seront de 27,2 %. Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince Édouard et Terre-Neuve seront exemptés partiellement de cette politique du fait qu'une partie importante du bois exporté provient des terres privées (Bourque, 2004). Cette politique va causer des ralentissements importants dans le sous-secteur du sciage. Les livraisons de ce secteur qui étaient en croissance jusqu'aux années 2000 vont chuter de façon importante (autour de 20 %) avec la fermeture de la frontière. Ce ralentissement va se traduire par la fermeture de plusieurs scieries un peu partout sur le territoire québécois. Les fermetures au niveau du sciage et ses impacts sur les communautés dépendantes seront suffisamment préoccupantes pour que le gouvernement du Québec crée un programme de diversification pour les communautés touchées par la fermeture de moulin de bois d'œuvre. En 2006, après plusieurs années de tractations, les gouvernements canadien et américain

sont arrivés à un accord sur le bois d'œuvre qui permettait de redonner accès au marché américain pour les exportateurs canadiens.

Par contre, malgré l'entente de 2006, la santé de l'industrie québécoise du bois ne s'est pas améliorée pour autant. En fait, le ralentissement s'est plutôt généralisé dans d'autres sous-secteurs comme les pâtes et papiers et s'est traduit par de multiples fermetures d'usines et de massives pertes d'emplois dans les activités de première transformation du bois. Le ministère des Ressources naturelles a comptabilisé ces fermetures, et ce, depuis 2005 jusqu'à aujourd'hui. Les années 2005 à 2011 ont été particulièrement moroses, avec plus de 2 000 emplois perdus par année, à l'exception de 2010 où les pertes ont été un peu moins importantes. Au total, ce sont presque 20 000 emplois qui auraient été perdus dans plus de 300 fermetures d'usines entre 2005 et 2013.

Les fermetures importantes à compter de 2005 permettent de penser que la crise forestière ne s'explique pas uniquement par une conjoncture particulière de fermeture de la frontière américaine. En effet, pour certains commentateurs, la crise est plutôt de nature structurelle et elle démontre une difficulté grandissante de l'industrie forestière québécoise et canadienne de maintenir sa compétitivité sur le marché mondial. Certains feront d'ailleurs valoir qu'une bonne partie du problème viendrait de la spécialisation importante des producteurs québécois dans des créneaux de production de première transformation avec une relativement faible valeur ajoutée. Le Bureau du Forestier en chef du Québec (2008, p. 145) va dans ce sens lorsqu'il avance que

le secteur forestier québécois accorde une place importante à la première transformation. Ce marché montre des signes de saturation défavorables aux exportations. La deuxième et la troisième transformation représentent une avenue pour tirer profit de ses avantages (emplois, innovation, diversification). Le développement des entreprises à valeur ajoutée pourrait être un bon complément à la structure industrielle locale.

Certains vont d'ailleurs considérer que la crise forestière avait commencé à sévir bien avant les fermetures massives d'usines des années 2000. Pour Barré et Rioux (2012), on peut faire remonter cette crise aux années 1990, alors que le modèle de production centré sur la première transformation montre des signes importants d'essoufflement.

Il va sans dire que la crise forestière (celle des années 2000) a pesé de tout son poids sur le développement de bien des régions au Québec. Le tableau 3 montre l'ampleur des pertes d'emplois en usines. Cependant, pour bien mesurer l'impact de la crise sur l'économie régionale, il faut aussi tenir compte des emplois perdus ou fragilisés dans toute la chaîne de production forestière, tant au niveau du camionnage, de la coupe en passant par la sylviculture, etc. (Chiasson et al, 2010).

L'ampleur de la crise pour certaines régions plus dépendantes a fait en sorte que la relance de l'industrie et le développement d'activités forestières à plus haute valeur ajoutée sont devenus une priorité non seulement pour les acteurs sectoriels (industrie, ministère des Ressources naturelles), mais aussi pour les acteurs du développement régional (ou territorial), autant à l'échelle québécoise (ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire) qu'à l'échelle locale et régionale (municipalités locales, municipalités régionales de comtés et conférences régionales des élus).

Certes, la question de la contribution du secteur forestier au développement des communautés locales était déjà présente avant la crise forestière des années 2000. Déjà, à compter des années 1990, comme nous pourrions le voir dans les sections qui suivent, les premiers mécanismes tentant d'appuyer le potentiel de développement local vont être institués. Cependant, la crise forestière des années 2000 aura, c'est du moins l'hypothèse que nous soutenons ici, comme résultat d'accentuer la prise de conscience de la fragile contribution du secteur forestier au développement des communautés locales.

Ainsi, la crise forestière va contribuer à renforcer la pertinence d'une plus grande territorialisation du secteur forestier, en plus de montrer au grand jour l'usure d'un modèle de type *staple*, très fortement dépendant des marchés d'exportation. Les sections qui suivent présentent un certain nombre de mesures qui ont été mises en place pour favoriser un renforcement de la contribution de la forêt au développement des territoires et qui ont par la même occasion favorisé l'entrée en scène des acteurs territoriaux dans le secteur forestier.

**Tableau 3: Nombre de fermetures d'usines liées aux activités forestières par région administrative**

Région administrative	Nombre de fermetures d'usines permanentes	Nombre de fermetures d'usines temporaires	Pertes d'emploi en usines
Bas-Saint-Laurent	29	11	1270
Saguenay-Lac-Saint-Jean	33	17	2405
Capitale-Nationale	12	5	1720
Mauricie	25	4	2946
Estrie	26	4	968
Montréal	6	0	640
Outaouais	17	8	2117
Abitibi-Témiscamingue	18	4	1366
Côte-Nord	10	6	881

Source : tableau fait à partir du répertoire de l'enquête sur les pertes d'emplois dans l'industrie de transformation du bois et du papier.

#### LES CRÉNEAUX ACCORD ET LES MODÈLES DE SORTIE DE CRISE

Le projet Action concertée de coopération régionale de développement (ACCORD) n'est pas à la base un programme visant spécifiquement le secteur forestier. Il s'agit plutôt d'une initiative du gouvernement québécois visant à appuyer le développement de créneaux d'excellence régionaux par la concertation des divers acteurs du territoire. Dans le cadre de ce projet, ce sont les acteurs régionaux qui identifient des secteurs qu'ils considèrent comme porteurs. Il est intéressant de constater que parmi les 38 créneaux identifiés par 10 régions québécoises, huit concernent des productions liées à la forêt. Le Tableau 4 présente ces divers créneaux forestiers mis en branle par les régions.

**Tableau 4: Régions d'appartenances et créneaux ACCORD dans le secteur du bois**

Régions d'appartenance	Créneaux ciblés
Bas-Saint-Laurent (01)	<i>Écoconstruction</i> (construction, bois et développement durable).
Mauricie (04)	<i>Meubles</i> (ameublement et bois).
Estrie (05)	Transformation du bois d'appartenance et composites (ameublement, construction et bois).
Outaouais (07)	Production de transformation du bois de type feuillu (bois et construction).
Abitibi-Témiscamingue (08)	Systèmes de construction en bois (construction et bois).
Chaudière-Appalaches (12)	Valorisation du bois dans l'habitation (construction, ameublement et bois).
Lanaudière (14)	Meuble : 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> transformations (ameublement et bois).
Laurentides (15)	Utilisation et transformation de la forêt mixte : produits à valeur ajoutée (Construction et bois).
Centre-du-Québec (17)	<i>Meuble et bois ouvré</i> (ameublement et bois).

Source : tableau compilé à partir du site <http://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/creneaux-dexcellence/>.

À la lumière de ce tableau, on peut constater que le développement de produits du bois innovateurs fait effectivement partie des priorités d'un bon nombre de régions du Québec. De surcroît, dans la plupart de ces créneaux ACCORD, les partenaires identifiés dans la description publique dépassent largement les acteurs normalement impliqués dans la production forestière (les industriels et les MRN) pour inclure des acteurs provenant d'horizons divers, des centres de formation ou de recherche, des acteurs du monde municipal (MRC, CRÉ) ainsi que d'autres acteurs du développement économique régional.

Une étude plus approfondie du créneau ACCORD de la région de l'Outaouais (Robitaille, Chiasson, Plassin et Dominé, 2012) sur la « production et transformation du bois de type feuillue » a permis de confirmer les constats faits plus haut. L'obtention de ce créneau en Outaouais a permis la mise sur pied du Réseau des entreprises du secteur du bois de l'Outaouais (RESBO) et l'embauche de deux ressources professionnelles pour appuyer le développement de la grappe de produits forestiers. L'étude a montré une implication forte des partenaires institutionnels, autant la Conférence régionale des élus, les Centres locaux de développement que les bureaux régionaux de certains ministères fédéraux (Développement économique Canada) que provinciaux (Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation) dans le développement de ce créneau (Robitaille, Chiasson et Plassin, 2012). La collaboration entre les acteurs privés, surtout les PME, s'est avérée parfois plus difficile, de sorte que les acteurs institutionnels du développement régional se sont affirmés comme les plus porteurs d'une dynamique de système d'innovation. Ces dynamiques sont possiblement spécifiques au cas de l'Outaouais, mais elles témoignent tout de même d'une implication importante des acteurs du territoire dans la relance du secteur forestier.

Cet arrimage entre les acteurs du développement régional et la forêt se manifeste également dans le cadre d'un plan annoncé par le gouvernement québécois en 2006 pour lutter contre la crise forestière. Ce plan prévoit quatre volets avec des investissements publics de grande envergure : le soutien aux travailleurs (54,8 millions), le soutien aux communautés (45 millions), la révision du mode de gestion du territoire forestier (197 millions) et le soutien aux entreprises forestières (425 millions) (Investissement Québec, 2006). Si la part du lion de ces enveloppes est consacrée au soutien à la modernisation des entreprises mises en difficulté par la crise, on peut tout de même constater qu'un des volets du programme touche directement les communautés et les implique dans le programme. Ce sont, en effet, les communautés touchées par des fermetures d'usines de transformation qui doivent proposer des projets de diversification économique locale et ce, volet est financé en partie à partir des budgets du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

En bref, il semble que la crise forestière aurait apporté une volonté de développer de nouveaux créneaux de production forestière à plus forte valeur ajoutée (notamment de la seconde et de la troisième transformation). Cependant, contrairement à la logique sectorielle qui a longtemps prévalu, le cas des créneaux ACCORD et, dans une certaine mesure, le Plan de lutte contre la crise forestière, suggèrent que les acteurs du développement régional (autant les ministères préoccupés par l'innovation et le développement dans les territoires que les acteurs locaux) sont perçus comme des partenaires dans les mécanismes qui doivent permettre le développement de la valeur ajoutée dans le secteur forestier. À tout le moins, la prolifération des créneaux ACCORD liés aux produits du bois permet de constater que les acteurs du développement régional désirent s'impliquer et n'hésitent pas à mobiliser des outils du développement régional pour accompagner la restructuration de la mise en valeur des forêts.



## LA MODIFICATION DES CAAF ET LA MISE EN MARCHÉ DES BOIS

Le modèle des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier qui était à la base du régime forestier de 1986 était critiqué par certains (Otis, 2001) parce que favorisant le développement d'une industrie de première transformation du bois. Dans le contexte des CAAF, les entreprises propriétaires d'usines de transformation avaient un accès quasi exclusif à des volumes de bois publics. Cela avait comme impact que pour certains, notamment les entreprises actives dans la seconde et troisième transformation et d'autres entreprises des territoires, l'accès à des volumes de bois publics était plus difficile. Plus largement, pour certains, l'accès privilégié des industriels propriétaires d'usines à la forêt ne garantissait plus nécessairement la maximisation des retombées en terme de développement pour les territoires.

Ainsi, selon la nouvelle loi, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2013, tous les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) seront résiliés. Il demeure possible pour le bénéficiaire d'un CAAF d'obtenir une garantie d'approvisionnement s'il fait une demande écrite et paie la redevance annuelle exigible. Ce dernier peut alors voir son volume annuel révisé, afin de répondre aux nouvelles normes établies par la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, notamment en matière de contrats excédant les 100 000 mètres cubes pour les SEPM (sapin, épinette, pin gris et mélèze), ainsi que de 25 000 mètres cubes pour l'ensemble des autres essences ou groupes d'essences. Cette réduction vise à offrir une quantité de bois disponible pour la mise en marché des bois des forêts du domaine de l'État.

La nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier met en place un nouveau modèle d'approvisionnement pour les usines de transformation des bois. Ce nouveau contrat, appelé Garantie d'approvisionnement est en fait une garantie consentie à une personne ou à un organisme qui exploite ou projette d'exploiter une usine de transformation du bois. Ces garanties, publiées dans un registre public et dont un avis fait l'objet dans la Gazette officielle du Québec, s'appliquent généralement à une période de cinq ans et sont renouvelables selon certaines modalités. Le bénéficiaire d'une garantie d'approvisionnement possède alors le droit d'acheter annuellement des volumes de bois en provenance des territoires forestiers publics, variant selon les essences ou groupes d'essences. Ces volumes, fixés par le ministre et le Bureau du forestier en chef, sont déterminés par les besoins de l'usine, mais également selon les autres sources d'approvisionnement (forêts privées ou de proximité, recyclage, etc.) du bénéficiaire.

Le MRN (n.d. p. 1) présente ces changements au niveau des modes d'approvisionnement dans les termes suivants :

Le gouvernement s'efforce d'adapter ses modes de gestion aux réalités nouvelles et aux besoins sans cesse croissants des communautés locales et régionales. Le nouveau régime forestier a pour but de diversifier les possibilités de développement socioéconomique que procurent les forêts publiques du Québec en démocratisant l'accès à la ressource forestière.

Ainsi, du point de vue du gouvernement, ces restructurations devraient mieux répondre aux besoins des communautés territoriales en ouvrant de nouvelles possibilités de développement. Ces propos laissent entendre que le gouvernement compte, par cette « démocratisation » de l'accès à la ressource, favoriser de nouvelles formes de mise en valeur au côté de la première transformation mise à mal par la crise.

La révocation des CAAF permet d'introduire un quasi-marché dans l'approvisionnement en forêt publique. De façon intéressante, ce nouveau marché est, selon la loi, accompagné d'une revalorisation des rôles joués par les acteurs publics, notamment le MRN qui devrait s'occuper de l'aménagement forestier et le nouveau Bureau de mise en marché des bois (voir Encadré 2).

**Encadré 2: Nouvelles responsabilités publiques en matière de forêt prévues par la loi de 2010**

La Loi sur le développement durable des territoires forestiers prévoit des réaménagements importants au niveau du rôle des intervenants publics en matière de forêt. D'une part, elle met en place le bureau de mise en marché du bois. Les fonctions premières du bureau, notamment décrites aux articles 120 à 124 de la loi sur l'aménagement durable du territoire forestier. Si une entreprise désire participer aux ventes des bois, elle doit d'abord s'inscrire au registre du bureau. La mise en marché du bois se fait la plupart du temps par la vente aux enchères, où l'offre la plus élevée l'emporte. Le Manuel de mise en marché des bois publié en 2013 détaille l'ensemble des règlements quant à la vente des bois sur le marché libre. D'autre part, la loi précise également que l'aménagement forestier (travaux sylvicoles, coupe, etc.) qui incombait aux industriels titulaires de CAAF sera désormais sous la responsabilité du MRN et que ce dernier se chargerait également d'accompagner la planification des travaux forestiers par les Tables de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire. Cette revalorisation du rôle du MRN est cependant critiquée par plusieurs qui font valoir que l'expertise en matière d'aménagement est plutôt située chez les industriels. Les rôles respectifs du ministère et celui des industriels restent encore incertains.

**LA TERRITORIALISATION DE L'APPROVISIONNEMENT FORESTIER**

Comme la section précédente le laisse entendre, plusieurs critiques, y compris le MRN, reprochent au modèle d'approvisionnement centré sur les CAAF de ne pas avoir toujours su maximiser les retombées en matière de développement pour les territoires locaux et régionaux. Le régime de 1986 prévoyait que le modèle des CAAF, réservés aux propriétaires d'usines de transformation, assurerait le fonctionnement en matière d'accès à des volumes de bois publics. Cet aspect sera revu à compter de 1993 alors que le gouvernement va mettre en place de nouveaux types de contrat donnant accès à des volumes de bois à des acteurs autres que les industriels impliqués dans la transformation. Deux possibilités seront ainsi ajoutées aux CAAF pour diversifier les modalités d'approvisionnement en bois : les Contrats d'aménagement forestier (CtAT) et les Conventions d'aménagement forestier (CvAT). Les CtAT donnent le droit à des organisations ou des individus qui ne disposent pas de permis d'exploitation ou d'une usine de transformation, d'avoir accès à des volumes de bois publics provenant des UAF pour, par exemple, vendre ce bois à une usine. Les titulaires de CtAT doivent respecter les mêmes normes et responsabilités en matière d'aménagement que les mandataires de CAAF. Les CvAT, pour leur part, sont également des volumes de bois qui sont attribués à des acteurs autres que les propriétaires d'usines de transformation en vue de favoriser le développement des territoires<sup>6</sup>. Le Bureau du forestier en chef (2010, p 168) dans son Bilan de l'aménagement forestier durable 2000-2008 confirme le lien entre les CvAT et le développement régional lorsqu'il avance que « pour favoriser le développement économique régional, le ministre peut confier à toute personne ou à tout organisme intéressé l'aménagement d'une réserve forestière par la conclusion d'une convention d'aménagement forestier ». Cependant, si dans la loi les CvAT sont ouverts à toute personne ou tout organisme, dans la réalité ce sont surtout des acteurs territoriaux qui en ont profité : des communautés autochtones, des municipalités régionales de comtés (MRC) ou des organismes impliqués dans le développement régional. C'est donc dire que les nouvelles modalités d'attribution de volumes de bois répondent non seulement à des objectifs de diversification économique régionale, mais elles ont également constitué une porte d'entrée privilégiée pour les acteurs publics territoriaux (les gouvernements locaux et autochtones par exemple) dans le régime forestier.

---

<sup>6</sup> Les CvAT à la différence des CtAT proviennent des territoires autres que les UAF.

Il faut cependant ajouter que l'ensemble de ces modalités (CtAT, CvAT et TPI) se voyait limité à des réserves forestières, c'est-à-dire à des territoires qui ne se trouvaient pas déjà concédés sous le régime des CAAF. Cela a pour conséquence que les modalités alternatives d'attribution contribuent à une portion relativement mince de l'ensemble du bois coupé sur les terres publiques. Le Tableau 5 montre que si les MRC et les communautés autochtones ont fait appel assez fréquemment à ces modalités, il reste que le volume de bois produit sur ces terres par rapport à l'ensemble du territoire forestier exploité est encore négligeable.

**Tableau 5: Le nombre de contrats alloués et le volume de bois par spécialisation**

	Nombre de contrats (2012)	Volumes de bois coupés en mètre cube (en 2008)	% du volume global (2008)
CAAF	175	28400000	95,6
CAF	10	546000	2,6
CvAF	74	769000	1,8
Total	259	29715000 <sup>3</sup>	100

Sources : Conseil de l'industrie forestière (n.d.) et Bureau du forestier en chef (2010)

Lorsque présentés à l'échelle de l'ensemble de la forêt publique québécoise, les mécanismes accessibles aux acteurs locaux (CvAT, Conventions de gestion territoriale (CGT), etc.) apparaissent négligeables. Cependant, à l'échelle locale, ils offrent un potentiel considérable pour les communautés. Nos recherches antérieures ont en effet montré que l'obtention de la gestion de TPI avait un impact certain sur le monde municipal et en particulier sur les MRC qui devaient maintenant s'approprier l'aménagement forestier, un domaine pour lequel ils n'avaient aucune expertise. Dans bien des cas, la gestion des TPI a constitué une source de revenus non négligeable pour les MRC (et plusieurs ont subi des pertes importantes de ce côté avec la crise forestière), mais elle a également permis à certaines d'expérimenter de formes nouvelles de gestion plus intégrée de la forêt (Leclerc, 2008; Chiasson, Andrew et Perron, 2006) et de développer des formes de travail plus spécialisées (Boucher et Leclerc, 2013).

#### *Forêts de proximité*

Le nouveau régime forestier, toujours dans cette logique de gestion intégrée des ressources naturelles, met en place une nouvelle orientation de gestion, soit celle des forêts de proximité. Ces territoires ont pour but de « favoriser le développement socioéconomique des communautés locales et autochtones par la délégation de la gestion du territoire et de certaines ressources à ces communautés » (MNRF, Québec, 2012). La gestion d'une forêt de proximité, soit d'un territoire forestier public et de certaines de ses ressources, vise à offrir un terrain d'échange entre différents partenaires locaux, donc par les municipalités, les MRC ou les communautés autochtones. Bref, il s'agit de décentraliser la gestion du territoire forestier afin de « stimuler le dynamisme et le développement des communautés et des régions » (Rapport de la consultation publique sur les forêts de proximité, p. 56). Afin de mettre en place les forêts de proximité, la nouvelle loi prévoit la conversion des CAAF, des conventions d'aménagement forestier et des conventions de gestion territoriale, en forêts de proximité. Pour ce faire, le MRN a tenu des consultations publiques du 6 septembre au 11 novembre 2011 afin de recueillir les avis des différentes parties impliquées dans de telles conversions et ainsi déterminer le processus qui assurait la meilleure transition possible. Dans ce rapport, on y précise que la nouvelle loi assure la résiliation des différents contrats ou conventions d'aménagement forestier. Néanmoins, les bénéficiaires de ceux-ci

peuvent obtenir « une entente de délégation de gestion d'une forêt de proximité » (Rapport de la consultation publique sur les forêts de proximité, p. 21).

Plusieurs modalités s'imposent dans le processus de mise en place des forêts de proximité par le nouveau régime forestier entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013. Tout d'abord, les forêts de proximité sont sélectionnées sous la forme d'appel de projets, se transformant en 10 à 15 forêts de proximité dans l'ensemble du Québec (MRN, 2011, p. 12). Ainsi, un comité composé d'acteurs dits « neutres » de divers milieux (représentants des ministères, universitaires, chercheurs, etc.) sélectionnera les projets afin de procéder ensuite à une entente avec la communauté touchée (organismes régionaux, communautés autochtones, etc.), notamment en matière de délimitation du territoire. Également, en vertu de la nouvelle loi, les CtAF et les CvAF seront résiliés à partir de son entrée en vigueur. De ce fait, les bénéficiaires de ces contrats ou de ces conventions devront contracter une demande écrite afin de transformer ceux-ci en forêts de proximité.

Malgré le modèle proposé par la nouvelle loi imposant un nouveau régime forestier, il s'avère que les consultations publiques tenues à cet effet devaient entraîner une politique visant à introduire progressivement les forêts de proximité dans les différentes unités d'aménagement. Or, il s'avère qu'en date de ce présent travail, cette politique n'a toujours pas été mise en place et la situation des forêts de proximité est incertaine depuis l'annonce d'un moratoire par le gouvernement depuis mars 2013. Expliquant une volonté d'éviter l'exploitation des importants volumes de bois situés à quelques dizaines de kilomètres des villes et des villages et dans le but de « préciser comment se ferait l'attribution des territoires, des modalités qui n'étaient pas prévues dans le nouveau régime forestier » (Lacroix, 2013); Québec renonce ainsi à la mise en place de ce modèle pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

En somme, **la sévère crise forestière des années 2000 aura nettement favorisé l'idée que la forêt publique est un outil important de développement régional et donc que les acteurs des territoires (autant les acteurs locaux que les instances de l'État responsables du développement) peuvent légitimement participer à la gouvernance de la forêt. D'un point de vue institutionnel, l'État a reconnu cette légitimité en mettant en place certains mécanismes (TPI, CvAF, etc.) qui permettent aux acteurs locaux d'obtenir un certain contrôle sur les forêts publiques locales. Comme en témoignent les difficultés de mettre en branle le programme des forêts de proximité prévues dans le nouveau régime, ces changements restent tout de même timides et difficiles à implanter face à la logique sectorielle dominante.**

### 2.3.2 L'Aménagement durable du territoire forestier

Dans un second temps, bien que la question ne soit pas dissociable de la première famille de considérations liées à la contribution du secteur forestier au développement du territoire, nombre de Québécois se sont prononcés sur des questions ayant trait à la gestion plus durable de la ressource forestière. Ces préoccupations ont été relayées par la Commission Coulombe qui a exprimé des inquiétudes concernant « la capacité de nos forêts de fournir suffisamment de bois de qualité aux usines de transformation, à des coûts concurrentiels, sans compromettre la qualité de l'environnement, la régénération des peuplements récoltés et l'accueil d'une foule d'autres usages en milieu forestier » et sont partagées par bon nombre de groupes sociaux qui ont pris la parole lors de cette Commission (Martin et Girard, 2009; Coulombe, 2004, p. 145). Ces demandes pour des pratiques forestières plus durables s'inscrivent à leur tour dans un mouvement à l'échelle des grands organismes internationaux. Les sections suivantes présentent rapidement ce mouvement ainsi que les réponses québécoises à l'enjeu de la durabilité des pratiques forestières québécoises.

## LE MOUVEMENT INTERNATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES FORÊTS

Depuis la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement de Rio en 1992, les forêts ont été identifiées comme un des lieux stratégiques pour le développement durable. Les discussions à Rio ont permis de mettre de l'avant le concept d'aménagement forestier durable (AFD). Cependant, les États participants n'ont pu s'entendre sur un protocole contraignant pour mettre en œuvre cet AFD, alors qu'on a dû se contenter d'une Déclaration de principe relatif aux forêts. Par la suite, les Nations Unies ont mis sur pied trois institutions successives pour favoriser le développement d'un consensus international sur des pratiques forestières mieux arrimées au développement durable : le Panel intergouvernemental sur les forêts (PIF), le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF) et finalement le Forum des Nations Unies sur les forêts. Malgré les difficultés de forger des accords internationaux, le Canada fait partie des pays qui ont pris des engagements envers l'AFD, ce qui s'est traduit par différentes mesures à l'échelle canadienne et à l'échelle québécoise (Chiasson, Gonzalez et Leclerc, 2010).

À l'instar du concept de développement durable, l'AFD est multiforme et va au-delà du simple fait de favoriser des pratiques de coupe qui sont moins dommageables pour l'environnement forestier. À titre d'exemple, le document *Une forêt durable : un engagement canadien* du Conseil canadien des ministres de la forêt (CCMF, n.d.) dont le ministère des Ressources naturelles du Québec fait partie, identifie parmi les diverses facettes de l'AFD, « la gestion écosystémique », « les collectivités forestières durables », « les droits et la participation des peuples autochtones », la « reddition de compte ». C'est donc dire que **les nouvelles priorités internationales en matière d'aménagement durable des forêts ont favorisé la prise en compte, à tout le moins dans le discours, d'éléments (autant biophysiques que sociaux) qui étaient peu pris en compte dans les régimes précédents à dominance sectorielle.** À ce sujet, le régime québécois ne fait pas figure d'exception. On pourrait citer à titre d'exemple, le nom des nouvelles lois et politiques forestières québécoises : la Loi sur l'aménagement forestier durable, la Stratégie d'aménagement forestier durable, etc. Cependant, au-delà de la symbolique, la notion d'aménagement durable des forêts a quand même eu des conséquences notables sur les contours du régime forestier incluant les acteurs qui sont habilités à y œuvrer.

## LA CERTIFICATION FORESTIÈRE

La certification forestière fait partie des mécanismes qui ont été élaborés à l'échelle internationale pour forcer un aménagement plus durable des forêts. Cependant, dans ce cas-ci, la contrainte vient du marché international plutôt que des grands accords institutionnels. L'idée de base des premières initiatives de certification était de créer un marché pour des produits forestiers qui répondaient à certains critères de durabilité. Aujourd'hui, certains marchés, dont le marché européen et certains gros détaillants (Home Dépôt par exemple), sont à peu près inaccessibles pour des produits qui n'ont pas reçu de certification. Cela explique pourquoi bien des industriels ont trouvé commode et même nécessaire d'obtenir une certification bien avant qu'elle puisse être demandée par les États.

Parmi les organismes de gestion des pratiques forestières, trois sont reconnues exclusivement au Québec : l'Association canadienne de normalisation (CSA), la Forest Stewardship Council (FSC) et la Sustainable Forestry Initiative (SFI). Chacune de ces normes étant distinctes, on peut retenir principalement qu'elles vérifient généralement les pratiques d'aménagement forestier, grâce à des critères à respecter vis-à-vis de la biodiversité, le respect des lois et la consultation publique. Le requérant, pour être accrédité par la norme, doit respecter une série d'exigence selon l'organisme voulu, afin d'être soumis à des vérifications annuelles de la part d'une tierce partie indépendante. Si tous les critères sont respectés, le nouvel accrédité pourra utiliser cette certification « comme outil de

marché pour la vente de produits forestiers issus de forêts aménagées de façon durable » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 7). Il est à noter d'ailleurs que les certifications privilégiées par le Québec (FSC, CSA et FSI) font l'objet d'une reconnaissance internationale (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 7).

Dans le cas du Québec, la modification de la Loi sur les forêts en 2007 aura pour conséquence de donner au MRN le pouvoir d'exiger la certification forestière. Néanmoins, il faudra attendre jusqu'en juin 2009 pour que se concrétise son application, notamment par la présentation du projet de loi proposant la Loi sur l'occupation du territoire forestier, qui met en place une structure locale et régionale de gestion de territoires forestiers publics par l'entremise de la DGR. Dès lors, la certification devient la responsabilité des instances locales et régionales et non plus des bénéficiaires de CAAF (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 3).

On peut dire de la certification forestière qu'elle vise, de façon simplifiée, l'amélioration de la gestion de la forêt. Alors que 8 % des forêts mondiales font l'objet d'une certification reconnue en 2009 au Québec, près de 52 % des surfaces productives sur lesquelles des droits étaient consentis faisaient l'objet d'une certification respectant l'une des trois normes (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 19). La distinction parmi les trois normes a généralement trait au nombre de critères et à la nature de ceux-ci. En effet, la norme du Forest Stewardship Council (FSC), datant de 1993, détermine 10 principes et 56 critères d'aménagement forestier durable. Parmi ces principes, notons le droit des peuples autochtones, la relation avec les collectivités et les droits des travailleurs, impacts sur l'environnement, les plantations, etc. L'une des particularités de cette norme est de s'adapter aux échelles régionales « par la définition d'indicateurs propres à une écozone précise » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 20). Au Québec, ce sont les normes pour les forêts boréales et celles pour les forêts du Saint-Laurent et des Grands Lacs qui sont principalement utilisées. La reconnaissance de cette norme est d'ailleurs internationale (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 20). La seconde norme, celle de l'Association canadienne de normalisation (CSA) est une réponse à la demande de l'industrie forestière canadienne « en réaction à l'apparition de la norme FSC » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 20). Elle apparaît en 1994 et répond aux critères et indicateurs établis par le Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) visant à inclure les localités dans l'aménagement des forêts. Au nombre de six, ces critères sont davantage liés au développement durable et font moins l'objet d'une certification puisque se rapprochant « d'un système complet de performance » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 20) comme celui de la FSC. Parmi ces critères, notons celui de la diversité biologique, la productivité des écosystèmes forestiers, la conservation des ressources liées au sol et à l'eau, les bénéfices pour la société, etc. Contrairement à la norme FSC, il importe de préciser que la norme CSA, dans son élaboration, aura impliqué la participation de représentants des gouvernements. Elle se « définit [...] comme un système de performance et de gestion, basé sur des aspects procéduraux » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 21). Sa reconnaissance internationale, contrairement à la norme FSC, se limite principalement à l'Amérique du Nord, malgré qu'elle fasse l'objet d'une reconnaissance de la part du Program for Endorsement of Forest Certification (PEFC), un organisme européen visant à assurer une homogénéité dans les standards de certification. La dernière norme, celle du Sustainable Forestry Initiative (SFI), date de 1995 et est le résultat d'une volonté de la part de l'industrie américaine de développer sa propre norme. Ainsi, l'American Forest & Paper Association (AF&PA) élaborera cette norme visant la certification des forêts privées. Au Québec, la majorité des forêts étant publiques, certaines compagnies ou entreprises ont tout de même choisi de l'adopter. Sous la base de neuf principes établis par un organisme indépendant, le Sustainable Forestry Board (SFB), la SFI s'intéresse notamment à la foresterie durable, aux pratiques responsables, au

reboisement, à la protection des ressources hydriques, à la conformité légale, à la diversité biologique, etc. Principalement reconnue à l'échelle nord-américaine, elle est la norme la plus répandue aux États-Unis et fait aussi l'objet d'une reconnaissance de la part du PEFC (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 22).

Évidemment, la certification forestière fait également l'objet de critiques de la part d'organismes environnementaux. Parmi celles-ci, la CSA fut critiquée par Greenpeace (Section Québec) qui lui reprochait les défaillances en matière de neutralité (la CSA étant financée par l'industrie forestière canadienne), sa trop grande latitude dans le respect des standards et son manque de transparence. Greenpeace considère également que l'adaptation locale « n'assure pas la préservation de la biodiversité » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 33). Du côté de la norme FSC, malgré un appui important de la part des organismes environnementaux à l'international, Greenpeace et Friends of the Earth critiquent l'organisme sur leur manque d'efficacité dans la protection de forêts à haute valeur de conservation et les vieilles forêts tout comme sur l'impossible traçabilité du bois, « la notion de bois contrôlé permet[tant] d'introduire du bois non certifié dans la chaîne tout en conservant le logo sur le produit » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 33). Il fait d'ailleurs l'objet de critiques de la part d'un des membres fondateurs du FSC, maintenant activiste, qui va jusqu'à considérer que les « consommateurs ne peuvent plus faire confiance aux produits certifiés FSC »<sup>7</sup>. Finalement, la norme SFI fait l'objet de reproches virulents depuis sa création, notamment par l'importante implication des entreprises forestières dans sa gestion et l'établissement de normes. Certaines critiques vont jusqu'à considérer la SFI comme un organisme perpétuant les régimes traditionnels de gestion forestière, n'assurant pas la « protection de l'environnement, plus précisément en ce qui a trait à la protection des vieilles forêts, à la taille des coupes totales et au bois issu de plantations »<sup>8</sup>.

Finalement, il importe de préciser que les normes établies par ces trois organismes de certification font l'objet d'une participation limitée de la part des gouvernements. En effet, visant à répondre aux échecs de la gestion étatique traditionnelle en matière d'aménagement forestier et à « l'absence d'un accord sur un traité sur les forêts lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 22), l'horizontalité dans la prise de décisions réduit ainsi l'État à un rôle d'acteur comme les autres intervenants. D'ailleurs, comme souligné précédemment, bien que la CSA et la SFI accordent aux gouvernements le droit de participer et de voter, tel n'est pas le cas avec l'élaboration des normes du FSC. Ceux-ci étant limités dans cette dernière à un poste d'observateur. À cet effet, il importe de noter que « la mise en œuvre de la certification par des instances gouvernementales soulèverait l'importante question de la souveraineté des décisions politiques liées aux forêts » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 32), la responsabilité de la gestion de la ressource forestière étant l'objet d'un organisme non légitime. Une étude portant sur les avantages et les inconvénients de la certification forestière des territoires forestiers publics américains a d'ailleurs été menée par l'Université de Colombie-Britannique. Celle-ci nous apprend que, bien que la certification forestière puisse sembler un atout en matière de gestion des territoires forestiers pour les gouvernements, elle ne se fait pas sans l'implication de fonds publics importants et d'une certaine

---

<sup>7</sup> Simon Counsell a d'ailleurs mis sur pied un site Internet qui démontre les erreurs et l'impertinence de certaines normes; [www.fsc-watch.org](http://www.fsc-watch.org). Voir, MRN (2010), p. 33.

<sup>8</sup> Un site Internet vise aussi à élaborer et rendre public ces critiques ; [www.dontbuysfi.com](http://www.dontbuysfi.com).

remise en question sur « le plan de l'image et de l'acceptabilité sociale » (MNRF, 2010, la certification des forêts publiques québécoises, p. 38) d'une telle forme de gestion de la forêt publique.

### LA TERRITORIALISATION DE LA PLANIFICATION FORESTIÈRE

On se souviendra que dans le régime de 1986, la planification forestière se faisait principalement à l'échelle des UAF et relevait en bonne partie des industriels avec un encadrement du MRN. La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, présentée en chambre en juin 2009 et sanctionnée en avril 2010, est le résultat d'une volonté de modifier ces paramètres. En effet, la Commission Coulombe en 2004 et le Sommet sur l'avenir du secteur forestier québécois ont formé les prémises d'une réflexion concrétisée en ce qui a trait à la participation et la gestion des territoires forestiers québécois, notamment en 2008 par la publication du Livre vert par le gouvernement. Entrant en vigueur en 2013, la nouvelle loi propose une réorganisation des structures de gestion des forêts, mais également l'inclusion de nouvelles notions visant à promouvoir un usage plus diversifié de la forêt, une meilleure participation des acteurs du milieu ainsi que le développement d'une approche de gestion durable de la ressource. La gestion intégrée des ressources et l'aménagement écosystémique forment d'ailleurs les représentations explicites de ces nouvelles considérations.

Tout d'abord, la gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT) vise à réorganiser la gestion de la ressource forestière dans une logique de participation plus large des divers acteurs du territoire, incluant les communautés autochtones. Cette intégration d'une pluralité d'acteurs vise ainsi à « assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et organismes concernés par les activités d'aménagement forestier planifiées, de fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages » (MRN, 2010, pp. 4-5). Ces mesures dites « intégrées » visent à inviter divers partis concernés directement ou indirectement à participer à l'élaboration, à la planification et à l'organisation du développement du territoire. Elles s'inscrivent dans une logique où la concertation offre des prises de décision qui permettent d'accroître les retombés et les bénéfices pour les collectivités, en plus d'« optimiser l'utilisation du territoire et des ressources » (MRN, 2010, p. 5). À l'échelle des structures, la GIRT est organisée à un niveau régional et à une échelle locale, tout en répondant à des exigences nationales.

### Encadré 3: Le Forestier en chef et le calcul de possibilité forestière

Créé en 2005, le bureau du Forestier en chef répond à une des recommandations de la Commission Coulombe créée un an plus tôt. Le Forestier en chef a pour mission première « de déterminer les possibilités forestières, d'éclairer les décideurs et d'informer la population sur l'état des forêts publiques et leur gestion afin d'assurer la pérennité et l'utilisation diversifiée du milieu forestier. » (BFEC, 2013). Le Forestier travaille en collaboration avec une équipe composée de plusieurs experts. En ce sens, le Forestier en chef est la pierre angulaire concernant l'expertise en matière de projets gouvernementaux, mais également concernant les impacts sur les possibilités forestières. Il doit également produire un bilan quinquennal, correspondant également à la durée de son mandat, de la situation des forêts québécoises (Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, 2010, ch. V, article 45). La production de ce bilan vise ainsi à assurer un « cadre d'évaluation de l'aménagement forestier durable (AFD) » (Bilan d'aménagement forestier durable au Québec, p. 37) facilitant l'élaboration des plans d'aménagement produits à l'échelle régionale et locale, à conseiller les orientations du ministère. Son travail est donc d'orienter et de planifier les projets de développement forestier tout en s'assurant du respect de l'aménagement durable forestier. Ce Bureau est appelé à répondre à toutes questions concernant le domaine forestier (forêts publiques comme privées) et est l'instigateur du calcul de possibilité forestière. Ce calcul correspond en fait « au volume maximum des récoltes annuelles que l'on peut prélever à perpétuité, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier » (BFEC, 2013) tout en tenant compte de l'aménagement durable des forêts, dont les principes se retrouvent dans le Manuel de détermination des possibilités forestière 2013-2018.



À l'échelle québécoise, le ministère des Ressources naturelles (MRN) met en place une série d'objectifs qui s'organise selon quatre composantes : une série de lois et de règlements, une Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF), un Plan d'affectation du territoire public (PATP), ainsi que des normes orientées par une Gestion par objectifs et résultats (GPOR). En plus de ces quatre composantes se rajoute le Bureau du Forestier en chef (BFEC) qui est l'instance qui se charge du calcul de la possibilité forestière (Encadré 3).

Partant de ces structures nationales, la seconde échelle s'organise au niveau régional sous la direction des Conférences régionales des élus (CRÉ) qui sont responsables d'implanter une commission chargée de s'occuper de la planification des ressources naturelles sur le territoire régional. Cette instance, la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), est composée et fonctionne selon les modalités mises en place par la CRÉ de chacune des régions. Son principal mandat est de mettre en place un Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT), outil visant à déterminer « des orientations, des objectifs et des cibles régionaux liés à la conservation ou à la mise en valeur de la faune, de la forêt et du territoire régional » (Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, p. 84) selon les normes fixées préalablement par le MRN et approuvées ultérieurement par la CRÉ qui les coordonne.

À l'échelle locale, ce sont les Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) qui participent à la gestion de la ressource. Celles-ci sont mises en place par les CRÉ ou par les CRRNT lorsque ces dernières sont mandatées de le faire par les premières. Les TLGIRT sont généralement composées d'acteurs ayant des intérêts directement liés au secteur forestier (représentants des MRC, gestionnaires de ZEC, communautés autochtones, etc.)<sup>9</sup>, variant généralement selon les localités et selon les CRÉ. Néanmoins, la liste des participants présents à la table doit être transmise et approuvée par le ministère qui, s'il considère qu'un groupe ou individu n'est pas représenté dans le processus, peut recommander l'ajout de celui-ci à la table. Ce sont ces tables de concertation qui, à l'échelle des Unités d'aménagement forestier (UAF), produisent des Plans d'aménagement forestier intégrés (PAFI) (opérationnels (PAFIO) et tactiques (PAFIT)). Les PAFIT contiennent principalement « les possibilités forestières assignées à l'unité, les objectifs d'aménagement durable des forêts, les stratégies d'aménagement forestier retenues pour assurer le respect des possibilités forestières et l'atteinte de ces objectifs ainsi que les endroits où se situent les infrastructures principales et les aires d'intensification de la production ligneuse », alors que les PAFIO orientent « les secteurs d'intervention où sont planifiées, conformément au plan tactique, la récolte de bois ou la réalisation d'autres activités d'aménagement forestier » (Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, p. 22). Les CRRNT possèdent, en plus de la mise en place des TLGIRT et de la production des PRDIRT, le mandat d'organiser les consultations publiques dont les PAFI doivent faire l'objet, ainsi que le règlement de différends s'il y a lieu.

La mise en place des TLGIRT par la dernière réforme vient institutionnaliser une forme de gouvernance locale des forêts qui avait été expérimentée à compter des années 1990 dans certaines UAF. Cette première génération de Tables GIR était un mécanisme mis en place par les acteurs locaux permettant de soumettre les plans d'aménagement forestiers industriels à la consultation auprès des autres utilisateurs de la forêt concernée. L'objectif avoué de ces structures était de diminuer les conflits d'usages. Une étude réalisée en 2005 a comparé deux de ces Tables GIR de première génération, une

---

<sup>9</sup> Pour une liste détaillée, voir : *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, Chapitre V, pp. 22-23

première située sur le territoire de la MRC de Rouyn-Noranda en Abitibi-Témiscamingue et une seconde à cheval sur les territoires forestiers de la MRC de Pontiac et de la Vallée de la Gatineau en Outaouais. Cette étude (Leclerc et Andrew, 2013) a permis de dégager des trajectoires assez différentes entre les deux tables du point de vue de leur capacité de gouvernance.

Au début, le chemin suivi par ces deux Tables se ressemble. Les rapports entre les différents partenaires -les industriels titulaires de CAAF et les autres utilisateurs du territoire forestier- sont empreints de méfiance. Les autres utilisateurs conçoivent la Table principalement comme un lieu soit pour dénoncer les pratiques dommageables de coupe des industriels ou pour faire passer des demandes à ceux-ci. Pour leur part, les industriels ont tendance à se rabattre sur les règles du régime forestier pour expliquer leurs pratiques. Dans cette première phase qui dure quelques mois, ce sont donc les intérêts de chacun qui priment sur la capacité de construire des consensus et une capacité de gouvernance commune (Chiasson, Andrew et Perron, 2006). Cette logique de confrontation des intérêts est accentuée par le fait que les rapports de force entre les partenaires sont très inégaux. Les industriels mandataires de CAAF et les représentants des bureaux régionaux du MRN qui siègent à plusieurs sur les Tables ont des ressources importantes. Ces ressources incluent des moyens financiers qui font en sorte que leurs représentants sont payés pour y être, mais également des ressources en termes de connaissances techniques de la foresterie. Face à eux se trouvent des partenaires socioforestiers dont les représentants sont souvent des bénévoles qui doivent parcourir de grandes distances pour assister aux rencontres de la Table. Pour plusieurs de ces partenaires, l'ensemble des règles et le langage de la foresterie québécoise restent assez opaques.

Par contre, après un certain nombre de mois, plusieurs des partenaires des deux Tables commencent à mieux saisir les réalités des autres partenaires, leurs contraintes respectives ainsi que le contexte dans lequel ils travaillent. Cela permet de passer graduellement d'une logique initiale de confrontation à une certaine concertation où des consensus deviennent alors possibles. C'est cependant dans cette deuxième phase que les deux Tables vont suivre des trajectoires qui se distinguent.

Dans le cas de la Table GIR située en Outaouais, le potentiel de créer des consensus nécessaires à une gouvernance commune a été rendu difficile par d'importants roulements au niveau des représentants à la Table. La venue d'un nouveau représentant, une situation qui s'est présentée assez souvent, va généralement signifier le retour à une logique de confrontation de sorte que le processus d'approvisionnement était en quelque sorte à recommencer. De surcroît, de l'avis de plusieurs répondants, le rôle joué par des acteurs représentants des intérêts de l'extérieur de la région a souvent alourdi la recherche de consensus. Dans les mots d'un répondant :

De plus en plus de personnes s'établissent en campagne, mais travaillent en ville. Tout un changement de pensée en résulte. La question du paysage prend alors de l'importance, pas nécessairement aux yeux des gens de la place; mais aussi aux yeux des touristes. Il y a énormément de pressions externes dans les régions ressources. Le Pontiac s'est toujours développé en fonction du centre urbain, c'est difficile de développer comme nous le voulons, malgré une volonté de se prendre en main (matériel d'entrevue).

À Rouyn-Noranda, ces difficultés ont semblé être moins présentes. Des efforts importants ont été consentis par l'animateur de la Table pour s'assurer de diminuer l'effet des rapports de force. Comme Leclerc et Andrew (2013, p. 140) l'ont soutenu :

Plusieurs répondants ont signalé le rôle qu'a joué l'animateur nommé par la municipalité pour désamorcer le climat de méfiance et de confrontations entre industriels et socioforestiers. Notamment, des efforts importants ont été consentis pour démystifier la foresterie et la rendre compréhensible aux non-initiés siégeant à la Table. De surcroît, pour maximiser la participation, l'animateur donnait une certaine souplesse au processus de participation et d'intégration des participants ainsi que de leurs idées.

La mise en rapport de ces deux trajectoires de Table GIR suggère que la mise en place **d'une structure de participation et concertation ouverte à une diversité de partenaires n'est pas une condition suffisante pour permettre aux acteurs du territoire d'intégrer pleinement la gouvernance. Il faut également consentir des ressources et des efforts qui permettent de construire la capacité des acteurs les plus défavorisés de participer. Sinon, le manque de ressource de toute sorte (temps, ressources financières, expertise, etc.) risque d'avoir assez rapidement raison de la volonté de ces acteurs de prendre part à la gouvernance ou inversement de favoriser les incompréhensions et les dynamiques de confrontation autour d'intérêts particuliers.**

Les différences notables observées entre les deux Tables GIR s'expliquent par plusieurs facteurs. On peut cependant souligner un élément important qui démarque les deux Tables. Dans le cas de la Table de l'Outaouais, la Table GIR porte sur des territoires qui sont sous CAAF et l'animation de la Table se fait par les industriels qui sont mandataires des CAAF. Par contre dans le cas de Rouyn-Noranda, la Table porte sur des territoires forestiers sous CAAF, mais également des TPI de la MRC de Rouyn-Noranda<sup>10</sup>. C'est cette dernière qui va s'occuper de l'animation de la Table. Pour plusieurs partenaires de la Table de Rouyn-Noranda, le bon fonctionnement de la Table GIR s'explique en bonne partie par le travail d'animation qui aurait permis de diminuer le poids des rapports de force. Le fait que l'animateur soit embauché par le monde municipal, plutôt que par l'industrie, a grandement favorisé sa légitimité comme un animateur plus neutre pour plusieurs représentants qui étaient à priori méfiants face à l'industrie (Leclerc, 2008).

Ces résultats confirment le potentiel de la Gestion intégrée des ressources comme modèle de gouvernance locale des territoires forestiers. Cependant, l'expérience de cette première génération de Table GIR sert également de rappeler que les déséquilibres au niveau des rapports de force entre les partenaires de la gestion intégrée peuvent sérieusement miner le développement d'une gouvernance concertée si des efforts ne sont pas consentis pour diminuer ces déséquilibres. Dans le cas de la nouvelle génération de Tables GIR institutionnalisées par la Loi, elles sont sous le double encadrement de la CRRNT qui nomme officiellement les différents partenaires pouvant y siéger et la Direction générale régionale (DGR) du MRN qui joue un rôle important au niveau de la planification (PAFIT, PAFIO). Reste à voir comment ces nouvelles tables de concertation vont aborder la question des rapports de force et leur contribution à une gouvernance partagée entre industriels, représentants de l'État et autres utilisateurs des territoires forestiers.

#### **L'INTÉGRATION DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES DANS LE RÉGIME FORESTIER**

La participation à la prise de décisions sur des enjeux locaux ou territoriaux des communautés affectées est devenue l'un des piliers de l'aménagement forestier durable (AFD) et de la nouvelle loi québécoise sur le sujet. Au Québec, nombre de territoires forestiers sont en fait situés sur des territoires autochtones ancestraux qui n'ont pas fait l'objet de traités, n'ayant donc jamais été cédés (Capitaine, 2012). Ainsi, pour poursuivre dans cette logique de développement durable où l'impact de l'exploitation affecte les populations locales, il importe de questionner les processus de participation permettant la reconnaissance des Autochtones aux décisions ayant trait à la forêt. D'ailleurs, la Convention des

---

<sup>10</sup> Suite aux fusions municipales du début des années 2000, les municipalités de la MRC de Rouyn-Noranda se sont regroupées dans la seule ville de Rouyn-Noranda. C'est cette dernière qui a hérité de la gestion des TPI et l'animation de la Table GIR.

Nations Unies sur la diversité biologique soutient voir des avantages dans l'utilisation et la reconnaissance des connaissances autochtones dans la gestion des ressources naturelles (BFC, 2010). Dans le cas des Autochtones québécois, on peut faire remonter les débuts de ce processus aux années 1970, bien avant l'entrée en scène du développement durable, avec la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en 1978 jusqu'en 2002 avec la « Paix des Braves ».

La CBJNQ est le résultat de longues « négociations et de procédures légales d'envergure relatives à la construction du barrage La Grande » (Lathoud, 2005, p. 157) sur le territoire cri de la Baie-James. Cette convention visait à assurer aux Cris des terres sur lesquelles ils possédaient des droits exclusifs et ainsi protéger la poursuite de leurs activités traditionnelles sur le territoire (pêche, chasse, trappage). Aux premiers abords, cette convention semblait reconnaître les droits ancestraux des communautés crises sur le territoire. Néanmoins, la mise en place d'une série de politiques visant à assurer avec plus de facilité l'accès à la matière ligneuse au nord pour l'industrie forestière ainsi que la construction de camps forestiers et d'usines de transformation auront rapidement eu pour effet de menacer le mode de connaissance cri (Lathoud, 2005, p. 158).

La Paix des Braves, négociée au début des années 2000, va aller beaucoup plus loin dans la mise en place de normes favorisant la participation et la concertation des Autochtones. Aussi appelé « Régime forestier adapté », on y met en place une série de mesures visant à modifier la Loi sur les forêts afin de répondre davantage aux aspirations et au mode de vie traditionnel des communautés crises dans la planification et l'exploitation du territoire forestier. Plusieurs modalités sont établies pour assurer cette reconnaissance. Ces modalités sont présentées à l'encadré 4.

#### Encadré 4: La Paix des Braves et l'adaptation du régime forestier

Le *Régime forestier adapté* comporte plusieurs éléments à divers niveaux qui le distinguent du régime forestier qui prévaut ailleurs. Tout d'abord ce régime s'appuie sur un découpage territorial, les *Unités territoriales de référence* (UTR), définies en fonction des facteurs historiques ou écologiques déterminants, en particulier en fonction des lignes de trappe et des liens de parenté des maîtres de trappe et des utilisateurs crises des terrains de trappage. Deux niveaux administratifs sont créés par la Paix des Braves. Le premier niveau, celui du *Conseil Cris-Québec*, vise à « permettre une consultation étroite des Cris lors des différentes étapes de planification et de gestion des activités forestières » (Québec, 2002, p. 8). Composé de dix membres, dont cinq sont nommés par le gouvernement québécois et cinq par l'*Administration régionale crie* (ARC), ce conseil vise à faire le suivi, le bilan et l'évaluation des dispositions de l'entente. Le second niveau administratif créé par le *Régime forestier adapté* est celui des groupes de travail conjoints mis en place dans chacune des communautés crises touchées par des activités d'aménagement forestier. Composés de quatre membres, dont deux nommés par la communauté et deux par le MRN, ces groupes de travail ont plusieurs mandats, dont celui de l'application des modalités de l'Entente de principe, d'assurer la transmission aux communautés de l'information pertinente liée à la foresterie, d'établir des processus d'élaboration, de suivi et de consultation des plans d'aménagement forestier, etc. L'entente précise d'ailleurs que la création des groupes de travail conjoints vise à assurer la participation réelle et significative des Cris à la planification des activités forestières sur le territoire. Québec s'engage également à rendre disponible 350 000 m<sup>3</sup> de matières ligneuses exploitables par des entreprises crises de la Baie-James sous la forme de CAAF en vertu de la *Loi sur les forêts* et les modalités de l'entente. Il y a également des clauses concernant l'emploi de Cris par les entreprises d'exploitation forestière, les obligeant d'ailleurs à publier le nombre de Cris employés et les opportunités d'emplois pour l'année subséquente.

La reconnaissance obtenue par les Cris dans le cadre du régime forestier adapté de la Paix des Braves est en contraste assez frappant avec la situation qui prévaut pour les communautés autochtones sur les territoires non concernés par la Paix des Braves. En effet, outre certaines ententes avec les Innus de la Côte-Nord, il serait tentant de voir un régime de participation autochtone à deux vitesses. Il ne s'agit pas de dire que le régime forestier qui prévaut ailleurs ne se préoccupe pas de la question autochtone. La nouvelle loi consacre un chapitre entier à la question autochtone. On y souligne l'importance de prendre

en compte leurs considérations afin d'assurer un véritable développement durable de la forêt (Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, p. 10). La loi précise également que les Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT), la nouvelle instance de planification forestière mise en place par la CRÉ doit prévoir des mécanismes pour assurer « la participation des communautés autochtones présentes sur le territoire qu'elle représente » (Québec, 2010, p. 84). Cette dernière instance assure également la mise en place des Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) dans lesquelles sont incluses les communautés autochtones, représentées par leur Conseil de bande (Québec, 2010, p. 22). De son côté, le bureau du Forestier en chef, dans son bilan quinquennal, rend compte de la question autochtone. Ce bilan a permis de voir, notamment, que les autochtones ont semblé s'appropriier certains mécanismes du régime forestier pour avoir un accès plus grand aux ressources de la forêt : « au Québec, les volumes de bois attribués par contrat ou convention aux autochtones ont quadruplé, passant de 244 300 m<sup>3</sup> à plus d'un million de mètres cubes de 1998 à 2008 » BFC, 2010, p. 168). Le contraste avec la Paix des Braves est plutôt au niveau de la reconnaissance des groupes autochtones comme des nations. Les Autochtones sont généralement considérés comme des acteurs locaux au même titre que les chasseurs, les gestionnaires de ZEC ou les détenteurs de forêts privées. C'est cette absence de reconnaissance qui explique, en bonne partie, pourquoi dans certains cas les communautés autochtones ont carrément refusé de participer aux travaux des CRRNT ou des TGIRT. Plusieurs Nations ont d'ailleurs exprimé leur insatisfaction quant à ces processus et aux résultats obtenus (BFC, 2010, p. 227). Malgré des fossés parfois importants entre le gouvernement et les communautés autochtones sur les modalités d'intégration, il reste que **la question autochtone s'est imposée comme un défi incontournable pour le régime forestier contemporain et comme une partie indissociable d'un aménagement forestier durable.**

Cette dernière section a permis de voir que **le concept d'aménagement durable des forêts mis de l'avant par les organismes internationaux fait partie intégrante de la réalité du régime forestier québécois contemporain. Ce concept a souvent servi de justificatif et de rationnel à plusieurs réformes de ce régime, allant de l'introduction de mesures adaptées pour les communautés autochtones jusqu'à la généralisation de la certification forestière en passant par la mise en place de structures locales et régionales de concertation des divers acteurs forestiers. Ces mesures, malgré leurs limites, contribuent tout de même à décloisonner la gouvernance en permettant à des acteurs non reconnus dans la logique du *staple*, en particulier les acteurs du territoire, de participer.**

## 2.4 CONCLUSION

Ce chapitre a voulu interroger les transformations du secteur forestier québécois en faisant appel à une perspective d'économie politique centrée sur le passage du *staple* au *post-staple*. Comme nous l'avons fait valoir plus tôt, la transition vers un régime de ressources de type *post-staple* peut s'observer sur au moins deux plans. Tout d'abord, au niveau de la transformation du mode de production et du marché. Sur ce plan, faisant face à une compétition rude provenant des économies émergentes, les producteurs forestiers sont appelés à développer des créneaux à plus forte valeur ajoutée avec une composante savoir plus importante. D'autre part, la transition peut également s'observer au niveau politique que ce soit dans la forme de l'État ou encore dans les acteurs qui sont habilités ou encore qui demandent à participer à la gouvernance du secteur. Peut-on dans le cas du secteur forestier contemporain parler d'une transition réussie vers le *post-staple*?

On conviendra que cette transition apparaît difficile lorsque l'on regarde du point de vue du marché et de la production. La crise forestière des années 2000 a montré un secteur forestier fortement

dépendant des exportations de papier et de bois d'œuvre et ayant des difficultés de plus en plus apparentes pour faire face à la compétition de nouveaux producteurs, où la main d'œuvre est souvent à meilleur prix et où la croissance des arbres est souvent plus rapide. Le développement de nouveaux créneaux de production plus spécialisés est sûrement amorcé, mais elle se fait lentement et le bilan pour les communautés dépendantes de la forêt reste assez négatif. En même temps, la crise aura permis à des nouveaux acteurs, en particulier les acteurs du développement des territoires, de s'inviter dans la gouvernance forestière de façon à favoriser une meilleure appropriation du potentiel forestier pour le développement régional.

D'un point de vue plus politique, les exigences du *post staple* semblent plus apparentes. Des nouveaux acteurs comme les autochtones, les écologistes (dans le cas de la certification notamment) ou les élus locaux demandent un mot à dire dans la gouvernance des territoires forestiers. Le contexte global d'aménagement durable des forêts aidant, les réformes récentes de la législation forestière ont permis d'ouvrir des espaces pour ces acteurs. Ceci dit, la mise en place de nouveaux mécanismes de concertation, tout comme l'institutionnalisation de mécanismes déjà éprouvés à l'échelle locale (les Tables GIR), n'excluent pas des relations plus conflictuelles entre les nouveaux et les anciens acteurs sur la gouvernance des ressources.

#### Encadré 5: Les freins à la territorialisation

La difficulté de faire une place importante aux acteurs du territoire dans la gouvernance s'explique en partie par certains éléments hérités de la phase *staple* du secteur forestier québécois. On peut retenir au moins deux éléments qui viennent miner particulièrement le potentiel de territorialisation de la gouvernance. Un premier élément est celui de l'inertie imposée par les CAAF. Depuis les années 1990, le gouvernement a permis aux acteurs du territoire d'avoir accès à des territoires forestiers publics (les CvAF et les TPI) pour dynamiser le développement régional, mais cet accès demeure restreint puisqu'il est seulement permis à l'extérieur des territoires non alloués par CAAF. La nouvelle législation faisait le pari de desserrer le verrou des CAAF en instaurant les garanties d'approvisionnement et les forêts de proximité. Cette dernière partie de la réforme tarde à se mettre en place, ce qui semble confirmer le poids des anciens modes d'allocation du bois. Le second élément est celui des rapports de force hérités d'un mode de prise de décision centralisé. L'absence historique des acteurs autres que les industriels et le MRN, y compris les acteurs publics locaux, dans la prise de décision en forêt publique fait en sorte que leur position peut être précaire lorsque vient le temps pour eux de participer dans les nouvelles structures de gouvernance. Les règles et le langage de l'approvisionnement forestier peuvent être très difficilement accessibles pour les nouveaux acteurs, ce qui favorise une position de force pour les acteurs mieux établis. Ces déséquilibres ne sont pas insurmontables, mais ils nécessitent que des efforts soient consentis pour aplanir rapports de force et permettre une réelle participation des acteurs socio-forestiers.

**C'est donc un bilan assez mitigé que l'on peut faire du passage au *post staple* pour le secteur forestier québécois.** En 2007, Thorpe et Sandberg avaient conclu que le secteur canadien dans son ensemble se caractérisait plutôt par une dynamique de *mature staple*, c'est-à-dire un secteur qui est soumis à une pluralisation des acteurs, mais qui reste dans une logique de produits à faible valeur ajoutée pour l'exportation. **Le régime forestier québécois dans les réformes successives depuis les années 1990 a institutionnalisé une série de mécanismes permettant une certaine participation des nouveaux acteurs, mais la transition des moyens de production se fait de façon plus lente.**

On peut ajouter que, peut-être plus qu'ailleurs au Canada, les acteurs du développement régional ont pu occuper des espaces de gouvernance de la forêt. **L'inclusion des acteurs du territoire (y compris les communautés autochtones) comme des participants à la gouvernance est un thème important de la dernière mouture de la législation forestière et ce, thème était déjà présent dans certaines mesures instaurées depuis les années 1990 (les CvAF par exemple). Par contre, malgré cette reconnaissance des acteurs du territoire dans le discours forestier officiel, leur place dans le secteur forestier reste, à**

**certain égard, marginale, ou du moins tarde à se consolider.** L'encadré 5 présente une série de freins qui explique la difficile territorialisation du secteur forestier, malgré une reconnaissance importante au niveau du discours.

Cependant, quelle que soit la place centrale ou marginale qu'occupent ces mécanismes dans le secteur forestier québécois dans son ensemble, à l'échelle locale ils peuvent avoir des incidences non négligeables sur le développement, surtout dans les cas où la propriété du territoire forestier est décentralisée. En somme, le regard que nous avons porté sur le secteur forestier montre l'importance d'intégrer les dynamiques et les acteurs territoriaux dans la gouvernance des secteurs de ressources. Ce constat occupe une place importante parmi les leçons que l'on pourrait tirer pour une éventuelle exploitation des gaz de schiste (voir Encadré 6).

#### **Encadré 6: Leçons à tirer du secteur forestier pour les activités liées au gaz de schiste**

- Le cas du secteur forestier montre que les acteurs territoriaux ont des attentes soutenues concernant la contribution de la ressource au développement des régions et des localités.
- Depuis quelques décennies, des mesures visant à accroître la contribution des forêts publiques au développement territorial ont été mises de l'avant, mais elles restent relativement limitées face aux mécanismes plus habituels d'allocation de la forêt publique.
- Dans le cas des gaz de schiste, il semble qu'il y a relativement peu de mécanismes comparables permettant d'assurer certains bénéfices en matière de développement des territoires, à part les droits de passage payés aux propriétaires de terrains privés. Pour bien des acteurs locaux, la promesse de création d'emplois (qui ne sont pas nécessairement des emplois locaux) ne semble pas s'avérer suffisante pour contrebalancer les craintes liées au processus de fracturation.
- Dans ce contexte, l'expérience récente du secteur forestier suggère qu'il est essentiel que toute mise en place d'une filière québécoise de gaz de schiste soit accompagnée de mesures permettant d'assurer des bénéfices clairs pour les territoires qui vont subir des désagréments et des risques. En amont, il apparaît également essentiel que les acteurs des territoires puissent participer à définir l'opportunité et les modalités concrètes d'exploitation de cette ressource.
- L'expérience du secteur forestier permet également de donner des indications sur les conditions permettant une participation significative des acteurs territoriaux dans le secteur de ressource :
- La longue absence des acteurs territoriaux dans la gouvernance sectorielle de type staple fait en sorte qu'ils doivent s'approprier les logiques sectorielles, ce qui pose de nombreux défis (en termes de temps, de compétences, etc.).
- La mise en place de forums territorialisés tels que les Tables de gestion intégrée des ressources (dans le cas de la forêt), malgré son utilité, n'est pas en soi une garantie pour assurer une participation effective des acteurs territoriaux dans la gouvernance d'un secteur de ressource :
  - Les rapports de force (répartition inégale de l'expertise, de la connaissance et des ressources humaines et financières) entre les nouveaux acteurs territoriaux et les acteurs sectoriels (industriels, ministère des Ressources naturelles) font en sorte que les acteurs territoriaux peuvent rapidement devenir désabusés ou marginalisés dans le cadre de ces mécanismes.
  - Afin d'assurer des rapports de gouvernance plus horizontaux entre les acteurs, il faut dégager des ressources diverses (formation, ressource d'animation) qui permettent de favoriser une participation significative des acteurs locaux et ainsi aplanir les rapports de force.
  - Le leadership des mesures territorialisées de gouvernance ne doit pas être laissé dans les mains des industriels impliqués dans l'exploitation, mais plutôt s'appuyer sur des politiques publiques québécoises et prévoir un rôle important et significatif des structures de représentation locales et régionales.

## CHAPITRE 3 | LE SOUS-SECTEUR ÉOLIEN ET LA GOUVERNANCE DU VENT

**Yann Fournis, Marie-José Fortin, Marie-Claude Prémont, Pierre-Henri Bombenger, avec la collaboration de Sylvain Cossette et Antoine Grondin**

### 3.1 INTRODUCTION : LA RESSOURCE « VENT », LA TECHNOLOGIE ET LES RÉGIMES DE RESSOURCE

Alors que le vent a longtemps été considéré comme une ressource peu fiable pour la production d'énergie, il apparaît désormais comme une source d'énergie convenablement gérable par des dispositions techniques (Sovacool, 2009). Dès lors, l'exploitation de la ressource éolienne repose sur sa construction sociotechnique, par la mise en place d'un système technique apte à en faire une production et une distribution industrielles, dans des contextes économiques, sociaux et politiques particuliers. À cet égard, les analyses des énergies renouvelables en termes de « configurations sociotechniques » valorisent une coconstruction entre les facteurs techniques et les facteurs sociaux, qui envisage comment la construction sociale d'une énergie renouvelable peut donner lieu à 1) différents types d'organisation technique (*hardware*) opérant une conversion de l'énergie (notamment avec des tailles très différentes), et 2) à différents types d'organisation sociale (*software*), opérant selon des logiques variables de fonctions, de propriétés, de gestion et de connexion aux réseaux. Il en résulte différents modes de mise en œuvre des énergies renouvelables, qui intègrent ces paramètres dans des équilibres potentiellement très variables (Walker, Cass, 2007). Dans une perspective plus diachronique, cette approche permet aussi de saisir le processus complexe de construction sociale du vent, qui s'est sédimenté sous la forme de configurations sociotechniques historiques particulières.

J. Szarka a identifié quelques-uns des paramètres essentiels du chemin de développement de l'énergie éolienne, qui ouvrent au régime institutionnel de l'énergie éolienne et aux modalités de sa gouvernance. En premier lieu, la ressource vent est l'objet d'une construction technologique et économique, parce qu'il s'agit d'une ressource non commercialisable à l'état brut et dont la valeur marchande est cristallisée par son exploitation industrielle (lorsqu'elle devient un produit manufacturé). Cette industrialisation de la ressource, relativement récente, a été rendue possible par les percées technologiques (turbine danoise), sous-tendues par l'essor d'une industrie de plus en plus globale. Issues de modèles nationaux différenciés, à forte composante politique, ces innovations techniques se diffusent au niveau international et sont rapidement l'objet d'une massification (augmentation de la taille des turbines et des parcs), sur fond d'une relative convergence vers un modèle industriel international dominé par des grandes entreprises (Szarka, 2007a, p. 193). Toutefois, ces innovations (technologiques, économiques, etc.) globales prennent d'abord sens en fonction de l'héritage économique et politique des modèles nationaux et de leurs déclinaisons sectorielles – ce qui, pour le Canada, recouvre la trajectoire (évolutive) d'une structure économique fondée sur les *staples*, imprimée dans les différents cadres juridiques participant à l'organisation du sous-secteur éolien (la politique industrielle, énergétique, le droit municipal, etc.).

Ce sont en définitive toutes ces dynamiques, et leur cristallisation dans un sous-secteur propre (éolien), que tente de saisir l'hypothèse de l'émergence d'un régime national de ressource éolienne, naissant de l'articulation entre une politique éolienne nationale (dynamique et novatrice mais dépendante des cadres politiques préexistants) et des activités techniques et marchandes de l'industrie éolienne (insérées dans une structure économique particulière, une économie *quasi-staple*). Il y a là une première



scène, nationale, constitutive d'un régime de ressource éolien. Toutefois, le rôle actif des territoires locaux est trop souvent négligé dans la politique éolienne nationale (sinon comme « problème », « résistance », « barrière », etc.), alors même que le niveau local détermine bien souvent son effectivité. La perspective de la gouvernance territoriale entend donc souligner que la politique éolienne doit nécessairement être aussi comprise au moment de sa mise en œuvre, « le » parc éolien national n'existant vraiment que sous la forme plus diffuse d'une collection de projets individuels de parcs locaux. Sur cette seconde scène, éclatée et localisée, la gouvernance territoriale met en branle des facteurs techniques, matériels et sociaux qui sont inséparables des activités et mobilisations donnant vie à chaque territoire particulier.

### 3.2 LE SOUS-SECTEUR ÉOLIEN DANS LA CONTINUITÉ DU SECTEUR HYDROÉLECTRIQUE

Le secteur éolien peut, en première analyse, être interprété dans des termes proches du secteur hydroélectrique, soit comme un « *quasi-staple* » (Warren, 2010; Netherton, 2007). La cristallisation d'un régime éolien incarnerait l'une des mutations du secteur énergétique en homologie avec la production hydroélectrique, envisagée comme une « *quasi-staple* » (Netherton, 2007) et évoquant une évolution de type *post-staple* parce qu'elle naît de l'interaction systématique entre l'exploitation d'une ressource (le vent), la diffusion d'un système technologique de pointe (les parcs d'éoliennes) et la construction d'un ordre social particulier (le développement durable) (adapté de Netherton, 2007). Encore au stade de régime à l'état naissant (et sans définition stabilisée), l'énergie éolienne révèle donc les lignes de transition de la production énergétique canadienne vers un stade *post-staple*.

#### 3.2.1 L'héritage du régime hydroélectrique du Québec

L'énergie éolienne est née au Québec au sein d'un marché énergétique assez particulier, dominé par l'un des piliers du développement économique canadien depuis des décennies : la production hydroélectrique. **Nous commencerons donc par qualifier le régime qui s'est historiquement constitué autour de l'hydroélectricité (comme « *quasi-staple* »), avant de considérer dans quelle mesure l'énergie éolienne peut être considérée comme l'illustration d'une tendance *post-staples* au sein de ce modèle de production national de l'électricité.**

Plus récente que l'exploitation de la forêt, la production d'hydroélectricité occupe une place particulière dans la construction historique de l'économie canadienne. Investie comme levier de développement dans plusieurs provinces, elle joue au Québec un rôle symbolique central dans l'identité collective moderne (Perron, 2003) qui serait née de la Révolution tranquille et de son « nouveau roman de l'énergie nationale » (D. Perron). Au-delà de l'image d'Épinal, ce mode d'exploitation de l'énergie est toutefois ancré dans les facteurs structurels de l'économie politique canadienne et de son insertion internationale, ainsi que dans ses variations techniques et territoriales. À la suite des travaux de Netherton (2007), son histoire peut être résumée très rapidement par la succession de trois régimes de politiques publiques<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Une définition rapide est proposée par A. Netherton comme incluant « des idées paradigmatiques, des structures et processus politiques et un réseau social et politique dans le champ de politique publique » (Netherton, 2008, p. 301).

### Encadré 7: La vocation hydroélectrique du Québec

Fort d'un territoire très vaste, le Québec dispose de grandes réserves de ressources naturelles. Sur le plan énergétique, le gouvernement a surtout mis sur le réseau hydrographique. La production électrique est historiquement sous la responsabilité de la société d'État Hydro-Québec (HQ), suite à la nationalisation de la majorité<sup>12</sup> des sites de production hydraulique privés dans les années 60. Avec un réseau de production comptant « 60 centrales hydroélectriques d'une puissance installée de 36 971 MW, 26 grands réservoirs d'une capacité de stockage de 175 TWh, auxquels s'ajoutent 579 barrages et 97 ouvrages régulateurs »<sup>13</sup>, HQ se taille une place enviable à l'échelle mondiale en tant que producteur d'hydroélectricité (le cinquième après les États-Unis, le Brésil, la Russie et la Chine en 1999; cf. Warren, 2010, p. 174)

#### LES RÉGIMES HISTORIQUES D'HYDR-ÉLECTRICITÉ (19<sup>e</sup> SIÈCLE-1992)

Le **premier régime, fondateur**, émerge au 19<sup>e</sup> siècle dans une lutte pour le contrôle de l'hydro par les entreprises dans le processus d'électrification, étroitement associé à des politiques publiques promouvant la production électrique en vue de l'industrialisation et l'urbanisation. Le résultat fut **un modèle éclaté et hybride, instaurant des équilibres entre les entreprises privées et les services publics (surtout municipaux) ou des coopératives – sur fond de tensions entre protagonistes nombreux**. Il y a là l'esquisse d'un modèle de développement, pluraliste et dominé par les intérêts provinciaux et locaux, mais où s'affirme progressivement un contrôle public de la ressource, essentiellement par les provinces. En dépit de la crise des années 1930 et de sévères limitations structurelles (fragmentation et faiblesse du réseau, inégalités), ce régime mixte a connu un certain succès (avec l'électrification des régions urbaines et la modernisation technologique et industrielle), avec le déploiement d'un « paradigme hydroélectrique » (Netherton, 2007) qui vise à produire une électricité peu chère (*cheap power*) pour la satisfaction des besoins des régions urbaines et de l'industrialisation régionale (fondée sur l'exploitation des ressources, comme au Saguenay).

Un deuxième régime, fondé sur le contrôle par l'État provincial de l'hydroélectricité et des mégaprojets, s'impose avec la croissance rapide de l'économie canadienne dans l'après-guerre. L'intervention de l'État keynésien se fait plus systématique et globale, avec l'imposition de nouveaux objectifs cohérents (rôle de l'État, investissements, *cheap power*, équité et soutien à la demande, développement régional)<sup>14</sup>. Les gouvernements provinciaux, très dynamiques, investissent le secteur par des entreprises publiques verticalement intégrées, et en font une « machine d'investissement » en faveur d'une

---

<sup>12</sup> Hydro-Québec dispose de 89% de la puissance installée des centrales hydroélectriques à l'échelle du Québec. La situation est par contre radicalement différente au Saguenay – Lac-Saint-Jean où les entreprises Rio Tinto Alcan (secteur aluminium) et Produits forestiers Résolu (secteur forêt) possèdent 89% de la puissance installée du bassin hydrographique du Saguenay tandis que la portion d'Hydro-Québec se limite à 10%. Le solde de 1% est occupé par les petits producteurs indépendants. (M-U Proulx, M-C Prémont, La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay - Lac-Saint-Jean, Rapport final, Promotion Saguenay, 2013).

<sup>13</sup> <http://hydrosourcedavenir.com/projets> (consultée le 27 août 2012)

<sup>14</sup> L'État doit désormais organiser et encadrer les investissements massifs nécessaires à la croissance des Trente Glorieuses (ce qui demande de gérer les investissements financiers et leurs risques sur le long terme), moderniser le réseau au nom de l'équité (en particulier en résorbant son éclatement, héritage de l'histoire), notamment par l'usage systématique de tarifs préférentiels keynésiens (ils assurent à la fois la lutte contre les disparités et les inégalités et le soutien à la consommation de masse de l'électricité et de produits électriques).

modernisation à marche forcée et sur le long terme<sup>15</sup>. Ce régime se fragilise dans les années 1970, en raison de divers facteurs : la pression du marché international augmente, sur fond de tension entre le gouvernement fédéral et les stratégies provinciales de développement<sup>16</sup> (et notamment suite aux conflits énergétiques des années 1970-80 sur le pétrole et le gaz et la répartition de la rente hydroélectrique); puis le régime est contesté à travers les mobilisations autochtones et celles de leurs alliés (mais aussi l'expertise néolibérale qui promeut les principes marchands dans le secteur), ainsi qu'avec la diffusion croissante des enjeux environnementaux<sup>17</sup>. Le régime hydroélectrique des Trente Glorieuses s'épuise donc face à des exigences nouvelles, « postindustrielles et globales », au premier rang desquelles l'exigence de « développement soutenable » (Netherton, 2008, p. 308).

#### **LE RÉGIME ACTUEL D'HYDROÉLECTRICITÉ FACE À LA CONTINENTALISATION ET À LA SOUTENABILITÉ (1992-...)**

Un troisième régime émerge après 1992, dans une logique très différente où l'accélération de l'intégration continentale (après la signature de l'accord de libre-échange canado-américain en 1992) tire nettement les arrangements politiques vers des solutions marchandes – en dépit d'importantes capacités de résistance provinciales – mais aussi vers une logique de plus en plus sensible à la soutenabilité.

Les deux facteurs essentiels de fragilisation du régime d'après-guerre accentuent rapidement leur pression. L'international, d'abord. Une nouvelle époque débute avec la redéfinition de la politique énergétique américaine en 1992 dans le sens de l'accroissement de la compétition au sein du marché états-unien. Pour ce faire, la FERC (*Federal Energy Regulatory Commission*) impose une double réorganisation du marché interne aux États-Unis, avec la refonte de la production, du transport et de la distribution, et la création de réseaux régionaux d'électricité en interconnexion (via les RTO – *Regional Trading Organizations*). Il s'agit d'organiser un marché nord-américain basé sur l'accès libre et non-discriminatoire et sur la transparence des échanges et des prix (ordonnances 888 et 889), ainsi que sur de nouvelles règles imposées aux entreprises présentes sur le marché états-unien (ordonnance 592). Pour avoir accès au marché continental, les entreprises canadiennes doivent se soumettre à cette nouvelle réglementation et, en fonction des rapports de force provinciaux et des caractéristiques de leur système de production, mènent un mouvement de réorganisation volontaire, mais drastique. Au Québec, HQ s'adapte avec modération (comme la Colombie-Britannique et le Manitoba), d'abord par la

---

<sup>15</sup> Au Québec, après la constitution d'un réseau provincial intégré et cohérent et la démultiplication de la capacité de génération électrique, HQ place sous contrôle public des producteurs privés (à l'exception des grands producteurs industriels) et se lance dans les « grandes technologies » et les mégaprojets (le complexe Manic-Outardes, puis la Baie James).

<sup>16</sup> Alors que le gouvernement fédéral entendait poursuivre une politique d'intégration du marché canadien, il doit y renoncer et soutenir les ambitions provinciales de se tourner vers les marchés d'exportation, conformément aux nouveaux investissements : « l'échelle de ces projets a amplifié le souci traditionnel des staples quant aux marchés et à la capacité excédentaire parce que l'énergie produite serait bien au-delà des besoins immédiats de chacune des provinces productrices d'hydro-électricité » (Netherton, 2008, p. 306).

<sup>17</sup> Avec la diffusion de nouvelles pratiques comme l'étude d'impact ou les programmes d'économie d'énergie, mais aussi le début des expérimentations de technologies vertes et encouragement à d'autres types de production, notamment pour les petits producteurs indépendants. L'idée générale est alors à la diversification des sources d'énergie, qui pousse à soutenir l'entrée de petites quantités d'énergies alternatives qui atteindront potentiellement la viabilité économique dans l'avenir.

division de l'entreprise provinciale en trois entités fonctionnelles et la création de la Régie de l'Énergie en 1997, puis en opérant simultanément un mouvement original vers le gaz (dans une perspective de convergence des marchés avec l'électricité) et à l'international. Si cette redéfinition du régime hydroélectrique au regard du marché continental n'est pas sans susciter des tensions politiques<sup>18</sup>, elle débouche sur une réalité hybride paradoxale : au Québec comme en Alberta, « le 'système de marché' serait principalement de propriété étatique » (Netherton, 2008, p. 314).

Parallèlement, une pression interne se fait de plus en plus vive, avec la persistance de contestations populaires (et les percées historiques des communautés autochtones, notamment La Paix des Braves) et la diffusion de plus en plus soutenue de la thématique du développement durable. Après la ratification du Protocole de Kyoto par le Canada en 2002, cet agenda exerce une forte influence sur les entreprises et les gouvernements du Canada, qui entament un mouvement vers des stratégies nouvelles favorables aux énergies renouvelables et à la constitution de portefeuilles énergétiques comprenant des obligations d'énergie « verte ». Cependant, ce nouvel agenda est assez conflictuel - notamment après 2006, l'hostilité du nouveau gouvernement conservateur aux objectifs de Kyoto n'est pas sans créer une tension avec certaines provinces (comme le Québec).

Ces deux types de transformation, externe et interne, exercent une forte pression sur le régime hydroélectrique dans le sens d'une possible réorientation, où le développement durable remplacerait le keynésianisme et accompagnerait l'émergence de nouveaux enjeux. Il reste à saisir comment ces transformations profondes se sont traduites dans la structuration du régime et la configuration de ses acteurs au Québec. Car l'aggiornamento n'était pas évident : le secteur était encore organisé en vertu d'une gouvernance hiérarchique et bureaucratique, héritée des impératifs de la Révolution tranquille mais confrontée aux réalités du marché continental depuis les années 1970. Or, suite au grand débat public sur l'énergie et la table de consultation en 1995-1996, le gouvernement parvient à établir un consensus pour définir une politique énergétique radicalement nouvelle (*L'énergie au service du Québec*). Tandis que les objectifs historiques de la politique énergétique québécoise (équité, bas coûts, efficacité) sont adaptés à la globalisation (nouveaux moyens de développement, ouverture du marché, portefeuille de ressources diversifiées et complémentaires, etc.), il s'agit d'entrer dans l'ère du « développement durable » (efficacité énergétique, équilibres environnementaux) tiré par le marché (essor du privé, ouverture du marché, internationalisation et participation à des consortiums) (Simard et al., 2004).

La refonte profonde de la gouvernance du secteur a impliqué un enchaînement rapide de réformes en 1996-2001, tendant à l'introduction, au côté de la coordination traditionnelle (par l'autorité et la hiérarchie), de nouveaux modes de coordination (agence, délibération, partenariats et marché) (Simard et al., 2004) qui aboutissent à un régime plus hybride qu'auparavant. Retenons-en quatre caractéristiques :

---

<sup>18</sup> En premier lieu, la continentalisation suscite de vifs débats, entre ceux qui suggèrent un alignement sur les États-Unis sous la forme d'une refonte néolibérale du régime énergétique et ceux qui défendent son statut public (syndicats, mouvements sociaux). Naissent ainsi, au début des années 1990, des conflits quant à la privatisation des entreprises publiques d'hydroélectricité qui, réalisée en Nouvelle-Écosse en 1992, suscite surtout de fortes oppositions (à Terre-Neuve et en Ontario). Ces premiers conflits seront suivis par des combats plus discrets dans les réseaux de politiques publiques, sur la définition des nouveaux paramètres de l'organisation du nouveau régime, autour des impacts organisationnels et redistributifs de la nouvelle architecture marchande du régime (avec les questions de la conservation du monopole de la production, de la dette, de l'équité).

- 1) L'ouverture modérée à la concurrence : la création en 1996 de la Régie de l'énergie est censée introduire la concurrence mais aussi une certaine réflexivité dans son rôle de régulation du secteur et de conseil au gouvernement ;
- 2) L'adaptation d'Hydro-Québec à la régulation états-unienne : l'entreprise est scindée en 1997-2000 en plusieurs composantes pour satisfaire aux exigences des autorités américaines de régulation du marché de l'électricité (ouverture, concurrence, réciprocité), dont les rapports sont plus horizontaux ;
- 3) Le maintien de l'autorité du gouvernement (essentiellement le ministère des Ressources naturelles) sur la politique énergétique d'ensemble (et sur Hydro-Québec en particulier) ;
- 4) L'ouverture à de nouveaux entrants : diverses mesures législatives et administratives visent à constituer des sous-secteurs énergétiques autorisant une introduction contrôlée du privé (procédure des appels d'offres au-delà du bloc patrimonial, dispositions particulières pour les petites centrales hydroélectriques, etc.).

Ces réformes multiples posent des règles nouvelles de fonctionnement du secteur de l'électricité au Québec (régulation, horizontalité, concurrence), en vue d'une adaptation aux bouleversements du marché continental. Elles n'ont cependant pas mis fin à toutes les caractéristiques fortes du système québécois : le pilotage politique par le gouvernement d'un ensemble institutionnel (HQ), caractérisé par un héritage productif lourd (la vocation hydroélectrique) qui doit lui permettre d'incarner un « contrat social » en matière énergétique, en particulier par ses missions historiques d'industrialisation (place des producteurs privés) et d'équité sociale (formalisée par l'invention du bloc patrimonial). Autour de ce cœur historique viennent néanmoins se greffer des sous-secteurs nouveaux, plus directement aux prises avec les dynamiques contemporaines de l'économie politique de l'électricité (dont l'éolien), parmi lesquelles le poids du marché global ou continental et le rôle de nouveaux acteurs entretenant des relations de concurrence plus vives (mais régulées par la puissance publique).

À l'heure actuelle, il reste délicat d'évaluer la nature de cette configuration nouvelle du régime hydroélectrique, objet d'une régulation de plus en plus marchande mais dont l'influence est limitée par un héritage historique impressionnant. Certains dénoncent l'introduction du néolibéralisme : l'éolien représenterait une incarnation « continentale, privée et (plus) verte » d'une tendance néolibérale favorisant à la fois un changement de pouvoir et de mode de coordination dans le secteur de l'électricité (« *power to the private* ») (MacArthur, 2012). Des groupes au Québec s'inquiètent fortement de la fragilisation de la mission historique d'HQ ou de la cause progressiste qu'a pu représenter le *soft path* éolien (Jegen, Audet, 2011). Cependant, si l'on observe l'ensemble du secteur, l'organisation provinciale de l'électricité au Canada reste presque partout ce « 'système de marché' [qui] serait principalement de propriété étatique » (Netherton, 2008, p. 314 ; cf. aussi Landry, 1995).

Plus généralement, cette question deviendrait celle que posent B. Rigaud et al. (2008) pour l'ensemble de l'économie québécoise, tiraillée entre l'héritage institutionnel de l'interventionnisme public et les tendances contemporaines à une intégration continentale à dominante marchande. **La coexistence de plusieurs mécanismes de coordination au sein du secteur de l'électricité laisse sans doute ouvertes plusieurs voies, qui vont de la complémentarité harmonieuse (dans le sens de l'hybridité) à l'articulation hétérogène entre contraires.** Dans tous les cas, nous sommes entrés dans une ère de gouvernance du pluralisme au sein du secteur électrique (Simard et al., 2004) qui oblige, de manière générale (le secteur dans son ensemble) ou spécifique (dans les sous-secteurs comme l'éolien) à trouver des compromis pour limiter les effets des tensions croissantes entre des mécanismes contradictoires.

### 3.2.2 Structuration et instruments du sous-secteur éolien

#### LA STRUCTURATION NATIONALE DU SOUS-SECTEUR ÉOLIEN

*L'émergence du sous-secteur éolien*

#### Encadré 8: Les trois phases de mise en place de la filière éolienne au Québec (adapté de Fortin et al. 2010)

**1) Une première phase d'exploration technologique et d'expérimentation (1987-2000)**, durant laquelle débutent les tests du développement des infrastructures de production énergétique éolienne : éolienne Éole, à axe vertical, de 4 MW et 96 mètres de hauteur, à Cap-Chat (1987) ; premier parc éolien québécois à Cap-Chat, le *Nordais* (76 turbines) (1998) complété par 57 éoliennes à Matane (1989) ; réalisation d'inventaires cartographiques des vents par Environnement Canada...

**2) Une phase de mobilisation institutionnelle en faveur du développement économique régional, avec la mise en œuvre du système d'appels d'offres (2000-2005)**, qui permet de mettre en place les premiers pans du parc éolien québécois et, surtout, d'une « filière » productive en Gaspésie (notamment par une clause de « contenu régional»). D'abord sous forme d'ententes en gré à gré (projet Sky Power à Rivière-du-Loup, parcs éoliens du Mont Miller et du Mont Copper à Murdochville), la politique passe ensuite par les premiers processus d'appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution (2003, 2005 et 2008<sup>19</sup>), visant à l'implantation de 1 000 MW et 2 000 MW d'énergie éolienne afin de favoriser le développement d'une filière et d'emplois de fabrication des éoliennes dans la MRC de Matane et la région de la Gaspésie-îles de la Madeleine. Cet instrument est doublé, essentiellement pour la Gaspésie, par diverses politiques publiques (créneau éolien du programme Accord, avantages fiscaux) visant à soutenir l'organisation d'un système productif régional de fabrication d'éoliennes (Fortin et al. 2010).

**3) Une troisième phase est enfin dominée par les échanges entre les critiques citoyennes et les réponses institutionnelles (depuis 2005)**. Diverses critiques se font jour (notamment auprès du BAPE<sup>20</sup>) et même si elles restent hétérogènes (du macro-modèle de développement aux micro-impacts sur les paysages et la qualité de vie), elles soulignent les limites d'une politique éolienne où le développement industriel de la filière se double d'une concentration des impacts dans certains territoires<sup>21</sup>, jugés négativement par certains groupes sociaux (notamment quant au paysage). Ces critiques provoquent d'abord l'abandon de certains projets, pourtant approuvés par Hydro-Québec<sup>22</sup> mais aussi la mobilisation de différents outils de planification territoriale pour encadrer les effets spatiaux des projets éoliens : les règlements de zonage et les règlements de contrôle intérimaire (une trentaine de RCI en 2011 relatifs à l'éolien), les négociations locales (utilisant parfois les instruments réglementaires : PIIA), l'analyse paysagère préalable (comme l'étude Ruralys commanditée par la Conférence régionale des élus du Bas Saint Laurent en 2008), des études sur l'acceptabilité sociale (Saucier et al., 2009) et des guides d'accompagnement technique (Mamer, 2007 ; Feurtey et al., 2008).

<sup>19</sup> Ce troisième appel totalise 500 MW de projets dits « communautaires » et « autochtones ».

<sup>20</sup> Entre 1997 et 2008, neuf audiences du BAPE pour des projets sont organisées en Gaspésie et dans le Bas-Saint-Laurent et deviennent des moments d'expression de revendications variées.

<sup>21</sup> Au 13 mars 2013, 1 066 éoliennes réparties dans 18 parcs sont en exploitation au Québec pour un total de 1 395,60 MW installés (chiffres MRN). Huit des treize parcs actuellement en activité en Gaspésie et dans le Bas Saint-Laurent sont localisés sur le littoral et dans la Baie des Chaleurs.

<sup>22</sup> Parmi ceux projets abandonnés à des stades différents de la procédure (document MDDEFP, janvier 2012) : Les Méchins (100 éolienne prévues, projet abandonné en 2009), Rivière du Loup (116 éoliennes autorisées, projet abandonné en 2008), Sainte-Luce (34 éoliennes prévues, projet abandonné en 2009) ou encore de Saint-Valentin (25 éoliennes prévues, seul projet refusé par le gouvernement en 2011).

Les transformations lourdes du régime hydroélectrique depuis 1996 ont eu un effet majeur sur l'émergence du sous-secteur éolien au Québec (Audet, 2009). Lors du grand débat public sur l'énergie en 1997, le ministère des Ressources naturelles défend une approche fondée sur « l'utilisation du concept de portefeuille de ressources » qui, sans remettre en cause la primauté du rôle de l'hydraulique dans la production électrique, saurait s'adapter à l'instabilité du contexte global par une stratégie plus flexible de diversification des ressources et des filières. L'énergie éolienne est la première concernée, du fait de sa flexibilité et sa complémentarité technologiques avec l'hydraulique – même si une « loi sur la ressource éolienne » serait « probablement encore prématurée » (Gouvernement du Québec, 1996). Ce premier cadrage de l'énergie éolienne énonce en tout état de cause **un postulat de la politique québécoise : le vent est une source d'énergie « complémentaire » dans un portefeuille québécois éminemment compatible avec le protocole de Kyoto** – et contrairement à d'autres pays (sortie du nucléaire, etc.), elle est appelée à rester marginale en termes énergétiques. Ce positionnement du sous-secteur est validé par la Régie de l'énergie qui, sur demande du MRN, exprime un avis sur la place de l'énergie éolienne au Québec. Si certaines propositions seront amendées ultérieurement, la perspective proposée est relativement consensuelle et, dans le cadre posé par la stratégie énergétique de 1996, représente sans doute l'acte de naissance du sous-système éolien, de ses principes, mécanismes et protagonistes<sup>23</sup>.

En substance, le propos est limpide : en dépit d'un manque de maturité du secteur (« encore presque vierge ») au Québec, la croissance internationale de ce même secteur indique qu'il y a là une « fenêtre d'opportunité »; cette opportunité est cependant moins énergétique qu'industrielle, au sens de choix politique en la matière<sup>24</sup>. **L'enjeu réel est de mettre en place un programme de soutien public de moyen terme visant à l'éclosion d'une industrie qui générerait de multiples retombées économiques** (y compris en région – la Gaspésie est évoquée) et offrirait « la possibilité pour le Québec de développer une grappe industrielle nouvelle », sur une niche spécialisée dans le marché global<sup>25</sup>. Pour ce faire, deux mécanismes sont privilégiés (la quote-part et l'appel d'offres), qui permettront d'offrir un cadre stable et à moindre coût à une activité de production dont les moteurs réels doivent relever du secteur privé : « dans le contexte d'un programme éolien relativement conservateur où Hydro-Québec se voit uniquement dans un rôle d'acheteur d'énergie éolienne, le secteur privé peut assumer avec succès le double rôle de promoteur et de financier dans le développement de la ressource éolienne québécoise »<sup>26</sup>. Cette conception du développement éolien est conforme à la stratégie énergétique de

---

<sup>23</sup> Régie de l'Énergie, Avis de la Régie de l'énergie au ministre d'État des Ressources naturelles concernant la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec (A-98-02, R-3395-97), Montréal, 30 septembre 1998.

<sup>24</sup> La régie considère ainsi que « les besoins québécois en production ne sont pas un facteur important dans le présent dossier ». Par exemple, le système de la quote-part « ne saurait se justifier par des besoins en production en raison, notamment, de l'existence d'alternatives de production moins coûteuses », mais se fonderait essentiellement sur la volonté de créer une infrastructure industrielle québécoise d'envergure générant des retombées économiques en termes d'emplois, de développement régional et touristique et enfin, d'exportations de composantes et d'énergie nouvelle ».

<sup>25</sup> Cf. en particulier les interventions approfondies du Centre Hélios sur la conception d'une quote-part de la Régie.

<sup>26</sup> Le mémoire déposé par HQ, qui vise essentiellement à établir les conditions qui lui paraissent indispensables dans son rôle propre (et refuse de se prononcer sur l'opportunité de la filière), est très clair à cet égard, renvoyant à huit reprises aux « fabricants d'éoliennes » et répétant à quatre reprises sur des questions industrielles qu'elle ne

1996, qui suggérait déjà un « appel à partenariat » ayant « pour but d'inciter un intervenant majeur du secteur éolien à investir au Québec afin d'entamer l'exploitation du potentiel existant, tout en stimulant l'apparition et le développement d'une industrie des équipements » (Gouvernement du Québec, 1996, p. 48). Soulignons le paradoxe de ce cadrage de l'énergie éolienne comme ressource industrialisante : en autonomisant le sous-secteur éolien des débats énergétiques pour des motifs de développement d'une filière industrielle, le gouvernement renoue remarquablement avec cette logique de aussi-ressource première (*quasi-staple*) préexistante à la nationalisation, qui structure encore la stratégie hydroélectrique québécoise<sup>27</sup>.

Ce nouveau dispositif va en tout état de cause connaître une période de rodage de quelques années. Tout en mettant en œuvre un programme d'identification de la ressource éolienne, le sous-secteur éolien se développe d'abord hors appel d'offres, avec le déploiement d'une première génération de parcs<sup>28</sup> organisés par ententes de gré à gré et un programme d'achats ciblés pris en main pour Hydro-Québec Production (et non Hydro-Québec Distribution). En effet, l'organisation du secteur énergétique est encore mouvante : la loi 116 recompose durablement la gouvernance de l'énergie au Québec en 2001 en précisant les nouveaux rôles des unes et des autres (recentrage du pilotage politique sur le gouvernement, scission d'HQ en trois instances autonomes, renforcement du rôle de régulation réglementaire de la Régie, etc.), tandis que s'accroît l'ouverture du secteur au privé (en 2001 avec le nouveau régime d'octroi et d'exploitation des petites centrales hydrauliques). **Avec la mise en œuvre des dispositions de la loi 116, la gouvernance nationale du sous-secteur éolien se stabilise finalement autour du mécanisme des appels d'offres, qui rythme rapidement la mise en place du parc éolien québécois** (cf. Encadré 8).

#### *Structuration et configuration d'acteurs*

La configuration de la politique et du sous-secteur éoliens, relativement stable depuis le milieu des années 2000 (en dépit de quelques transformations – cf. infra), entérine les rôles tels que nous les connaissons aujourd'hui autour de la tension entre deux logiques, publique et privée. Selon les catégories de M. Howlett et M. Hessing (1997) quant aux politiques publiques des ressources, la politique éolienne peut être envisagée comme une combinaison inégalitaire entre, d'une part, un milieu décisionnel resserré rassemblant un réseau néocorporatiste de politique publique (comptant les seuls acteurs majeurs, publics et privés) et, d'autre part, une nébuleuse floue et élargie qui compose une

---

« saurait se substituer aux fabricants d'éoliennes qui sont [le] mieux placés pour » répondre à ce type de question. Hydro-Québec, « Le développement de l'énergie éolienne au Québec », Mémoire déposé par Hydro-Québec devant la Régie de l'énergie, Audience pour déterminer la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec, 30 avril 1998.

<sup>27</sup> La production hydroénergétique est encore largement un instrument d'une stratégie d'industrialisation du Québec, grâce à des blocs d'énergie à coûts préférentiels (tarif L « grande puissance ») accordés à des entreprises « dans la mesure où les impacts sur la création d'emplois et le développement économique sont avantageux » (Gouvernement du Québec, 1996, p. 65). Selon Pineau (2010 : 113), près de la moitié (47 %) de l'électricité produite est utilisée à des fins industrielles (surtout la production d'aluminium et de papier, activités exigeant une grande consommation d'énergie) comparativement à 22 % en Ontario. Cette stratégie est contestée par certains économistes, pour son coût (cf. Bélanger et Bernard, 2008).

<sup>28</sup> Outre Le Nordais, rappelons les projets Mont Cooper et Mont Miller à Murdochville, le (modeste) projet Parc éolien du Renard à Gaspé et le projet Terravents à Rivière-du-Loup (qui ne verra finalement pas le jour).



communauté pluraliste de politique publique (aux intérêts et représentations plus diversifiées). Un tableau complet du système d'acteurs doit aussi ajouter, à ces deux premiers cercles, le halo composé, sans cohérence réelle, des prétendants à la participation ou à l'influence dans les politiques éoliennes, qui en étaient initialement exclus.

**Tableau 6: Configuration d'acteurs du sous-secteur éolien**

Configuration d'acteurs du sous-secteur éolien québécois			
Échelle	Mécanisme	Action publique	Secteur privé
Nationale	Construction de la politique	MNR HQD	Multinationales <sup>29</sup> Établissements locaux
Locale	Production de la politique	MDEIE, MDDEFP, MAMROT CPTAQ	Promoteurs Réseaux d'expertise
Locale	Exclusion de la politique	Acteurs publics locaux (CRE, MRC, municipalité) Comités de citoyens	Producteurs communautaires

Dans le premier cercle décisionnel, on retrouve la « ligue majeure » de la conception nationale de la politique éolienne, soit que les acteurs y aient directement participé (notamment les acteurs publics), soit qu'ils en aient été l'objet premier (notamment les acteurs privés). Du côté public, l'on retrouve d'abord l'État, ou plutôt l'exécutif (gouvernement, MRN) et la Régie de l'Énergie, qui ont défini la politique à sa naissance et continuent à en fixer les paramètres essentiels, mais aussi le fonctionnement quotidien, par l'intermédiaire de la stratégie du principal représentant de l'État dans le sous-secteur : Hydro-Québec. La société d'État, même si elle conserve un rôle prudent dans une politique éolienne « conservatrice » conforme à la stratégie énergétique du gouvernement (cf. infra), est l'acteur central de l'instrument premier de la politique : les appels d'offres<sup>30</sup>. Du côté privé, l'on compte les grandes entreprises multinationales qui, fortes de leur puissance économique et technologique, ont été enrôlées grâce au mécanisme des appels d'offres (dont tel était l'objectif ; cf. Lewis et Wiser, 2006) et constituent aujourd'hui le moteur de la filière éolienne du Québec (GE, Enercon et REpower), soit par leur présence directe soit par des contrats avec des entreprises manufacturières (pâles, turbines et mâts)<sup>31</sup>. Plus récemment, le rôle des entreprises internationales semble aussi s'affirmer dans le volet énergétique de la politique éolienne, au niveau de la propriété des parcs. Au cœur de la régulation du sous-secteur dont elle maîtrise les différents instruments politiques et techniques (régulation législative et administrative, décisions et avis de la Régie, appels d'offres), ce réseau est initialement unifié par l'objectif large du renforcement de l'industrie éolienne au Québec, passant par la réplique provinciale du modèle *hard path* qui s'est récemment imposé dans l'industrie éolienne internationale avec la massification des

<sup>29</sup> GE, Enercon et REpower.

<sup>30</sup> Bien que discret, cet instrument est particulièrement influent dans la structuration de la politique éolienne : en amont, il formate les projets (procédure de dépôt) ; il permet ensuite de procéder à leur sélection (appel d'offres) ; en aval, il détermine enfin certains paramètres des projets (rythme, connexion au réseau). Cf. supra.

<sup>31</sup> Plusieurs établissements produisent pour l'entreprise américaine GE (VCI, Marmen, LM Glasfiber) ; deux usines relèvent aussi de l'entreprise allemande Enercon et trois de REpower (d'origine allemande, l'entreprise est acquise par l'entreprise indienne Suzlon en 2009).

investissements et des installations (turbines, mâts, parcs, qui évoluent vers des installations de plus en plus grandes) (Szarka, 2007). Il s'agit donc d'un très classique mode de valorisation des ressources naturelles par la grande industrie privée étrangère, qui n'a plus grand chose à voir avec le *soft path* du romantisme progressiste du modèle danois ou californien (Toke, 2011).

Le deuxième cercle est plutôt concerné par l'application des décisions du premier, et notamment la mise en œuvre territoriale de la politique éolienne. Du côté public, ce sont tous les organismes (ministères, organes indépendants : BAPE, CPTAQ) qui ont la tâche de gérer les effets, vertueux ou pas, suscités par la politique énergétique dans leur domaine de compétence particulière ou sectorielle. Ainsi du MDEIE, qui participe au soutien public en matière de développement économique (avec les « créneaux d'excellence » de la Politique Accord), ou le MDDEFP pour la procédure d'évaluation des impacts pour certains projets, ou encore le MAMROT, qui participe depuis quelques temps à l'invention de nouvelles démarches de planification dites « participatives (Fortin et al. 2010) ». Du côté privé, l'on peut sans doute évoquer, dans le volet industriel de la politique, les petites entreprises industrielles, qui s'adaptent au marché éolien tel que structuré par les (négociations centrales autour des) appels d'offres ainsi que, dans le volet énergétique, les promoteurs et exploitants des parcs éoliens. Mais il y a aussi le rôle d'expertise, d'influence et de représentation des associations professionnelles aux niveaux provincial et fédéral (Association québécoise des producteurs d'énergie renouvelable et *Canadian Wind Energy Association*) et tout le réseau des diverses expertises nécessaires à la filière (accompagnement de projets, évaluation environnementale, gestion des parcs, firmes d'ingénierie, etc.), ainsi que l'accompagnement par les acteurs publics, pour organiser la filière (Technocentre éolien de Gaspé depuis 2000) ou répondre à ses besoins de formation (notamment au CEGEP de Gaspé) et de recherches appliquées ou proches du milieu (adaptation aux climats extrêmes, acceptabilité sociale, etc. : UQAR, UQAC, ETS).

Le troisième cercle est celui de ces acteurs qui, initialement, ne devaient pas avoir de place dans la politique éolienne mais parviennent progressivement à y exercer une influence (certes restreinte). Soulignons ici seulement le rôle, a priori assez marginal mais plus important qu'il y paraît, des acteurs locaux. Parmi les acteurs publics, les Conférences régionales des élus peuvent, comme en Gaspésie, jouer un rôle non négligeable, ainsi que les MRC et municipalités, dont les politiques de planification influent puissamment sur la localisation des parcs, par le biais du schéma d'aménagement (pour la MRC) et du règlement de zonage (pour la municipalité locale), avec la force de frappe dans les deux cas du règlement de contrôle intérimaire. Enfin, il y a ceux que l'on n'attendait pas : les collectifs de citoyens qui, parfois soutenus par des organismes œuvrant en environnement (conseils régionaux de l'environnement), questionnent les impacts des politiques éoliennes sur les territoires. Souvent constitués sur une base ad hoc (un parc éolien donné), ils bénéficient peu du soutien des ONG nationales. Contrairement aux pays européens et en dépit de quelques coordinations stratégiques, ces regroupements n'ont par ailleurs pas donné lieu à la formation d'un collectif national durable. En déstabilisant les routines émergentes du sous-secteur, ils vont cependant pousser ce dernier à réviser son mode de fonctionnement et s'ouvrir plus nettement au local.

#### **UN INSTRUMENT NATIONAL DE POLITIQUE PUBLIQUE : LES APPELS D'OFFRES D'HYDRO-QUÉBEC**

L'introduction industrielle de la filière éolienne procède à compter de 2003 par des ordonnances du gouvernement (à ce jour au nombre de trois) faites à Hydro-Québec de se procurer des blocs d'énergie

spécifiquement réservés à l'énergie éolienne<sup>32</sup>. Si ces appels d'offres apparaissent comme l'instrument premier de la politique québécoise de développement éolien, le gouvernement modifiera graduellement les règles du jeu, au point d'autoriser à parler d'une adaptation progressive (un recalibrage).

D'une part, l'appel d'offres est un instrument qui, parmi d'autres (cf. Encadré 9), vise à encourager la production d'électricité éolienne par des subventions indirectes (i-e payées par les consommateurs). Son application au Québec donne lieu à un processus relativement stable et transparent : une capacité à installer fixe est annoncée ; à l'issue d'un processus de sélection, les vainqueurs se voient offrir des conditions d'investissement favorables, sous la forme de contrats de long terme. D'autre part, même si l'instrument s'est souvent avéré moins efficace pour assurer la place des territoires et acteurs locaux au sein des projets, à mesure que ses défauts apparaissaient, des tentatives de recalibrage ont eu lieu pour en améliorer l'effectivité, notamment en réponse à deux observations : d'abord des résultats insuffisants pour répondre à l'objectif national de développement économique régional; ensuite l'insatisfaction des autorités publiques locales quant aux retombées territoriales.

#### **Encadré 9: L'appel d'offres comme instrument de politique du développement éolien**

Les instruments de promotion de l'éolien sont diversifiés et souvent classés en trois groupes : le régime d'appel d'offres, le système de prix de rachat garanti (*feed-in tariffs*) et le système de quotas. Chacun de ces systèmes a ses avantages et ses contraintes propres, comme l'indiquent les débats nombreux entre les vertus du tarif garanti (qui favorise plutôt la stabilité par le prix) et celles des quotas et autres obligations (qui s'avèrent relativement favorables à la stabilité par la quantité) (cf. Szarka, 2007). Toutefois, tous ces systèmes visent en fait à articuler le prix et les quantités et sont l'objet d'un design hybride, mêlant impératifs publics et marchands pour articuler le prix et la quantité. Dans ce contexte, rappelons que l'instrument des appels d'offres est ainsi un équilibre subtil entre avantages et inconvénients. Pour les premiers, il s'agit d'un instrument hybride entre le public et le privé : la politique instaure une forte régulation publique qui combine un contrôle étroit à la fois sur les prix (avec un tarif régulé par kilowattheure dans des contrats spécifiques au projet) et sur les quantités de capacité installée (avec une sélection des projets pour atteindre les objectifs annoncés), tout en assurant des prix stables et relativement bas (Szarka, 2007, p. 67) par l'introduction de la compétition marchande (selon l'idée que « le processus d'adjudication est utilisé pour laisser le marché déterminer quel est le niveau requis de soutien public »; de Jager, Rathmann et al., 2008, p. 128). Correctement calibré, il fournit aussi aux projets des certitudes financières et techniques (transmission, connexion) favorables à l'éclosion de projets, tout en autorisant une souplesse assez forte. En particulier, il permet aisément l'incorporation de conditions additionnelles, notamment la fabrication locale de la technologie (de Jager, Rathmann et al., 2008). Pour ce qui concerne ses défauts, le système a toutefois l'inconvénient de reporter les incertitudes et les risques du projet en amont, au niveau de la phase du projet, qui peut ne pas être retenu lors de la sélection (les propositions sont plus nombreuses que les projets retenus – de l'ordre de 1 à 4 pour le deuxième appel d'offres québécois) ou ne pas être effectivement réalisé après avoir été sélectionné (coût, financement, technique, etc.); l'instrument a d'ailleurs assez régulièrement conduit à ne pas atteindre les objectifs de déploiement (au Royaume-Uni notamment).

#### *Le premier appel d'offres (2003)*

Le coup d'envoi du premier appel d'offres est donné lorsque le gouvernement annonce la venue d'un premier bloc réservé à l'énergie éolienne, en dictant à la Régie de l'énergie qu'elle devra, le moment venu, privilégier les contrats qui se traduisent par un développement économique régional dans la péninsule gaspésienne. Cette affirmation solennelle et précoce des pouvoirs publics (trois mois avant la

<sup>32</sup> Le gouvernement réserve également des blocs d'énergie à une autre filière qui doit aussi servir le développement régional, soit la cogénération (production conjointe d'électricité vendue à Hydro-Québec et de vapeur pour alimenter les usines du producteur).

commande effective de procéder à l'appel d'offres) vise sans doute à confirmer aux entreprises multinationales de fabrication d'équipement éolien que les exigences de production locale ne seront pas de simples vœux pieux et qu'il leur faudra s'y préparer. Le bloc d'énergie éolienne que doit se procurer Hydro-Québec Distribution devra en particulier maximiser les retombées économiques, en termes d'emplois et d'investissements, dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Iles-de-la-Madeleine. L'attribution des contrats issus de ce bloc doit en outre se traduire par l'implantation d'installations de fabrication et d'assemblage d'éoliennes et de leurs composantes sur ces mêmes territoires. Le décret prescrit enfin que le prix de l'énergie éolienne acquise par Hydro-Québec doit nécessairement être intégré aux tarifs d'électricité appliqués auprès des consommateurs québécois. Discret, le mode de financement de la grande industrie que l'on veut diriger vers la péninsule gaspésienne a tout le moins la vertu d'être clair : ce sont les consommateurs d'électricité de l'ensemble du Québec qui paieront la note du développement industriel éolien que l'on entend induire dans la péninsule gaspésienne.

Cependant, ces ambitions seront rapidement nuancées lorsque, le 5 mars 2003, Hydro-Québec reçoit l'ordre réglementaire de procéder à un appel d'offres pour se procurer un bloc de 1 000 MW d'énergie éolienne, dont la livraison sera échelonnée de 2006 à 2012<sup>33</sup>. Déjà, les espoirs de retombées locales ont encaissé un recul en passant de la fabrication d'éoliennes, anticipée au décret de 2002, au simple assemblage des turbines éoliennes dans le décret de 2003. On peut y voir un dur coup de la réalité des stratégies des quelques entreprises multinationales qui contrôlent l'arène industrielle de l'éolien (notamment GE, qui équipera l'intégralité des projets retenus). Le Règlement prévoit qu'Hydro-Québec devra procéder à l'appel d'offres au plus tard le 12 mai 2003. Le gouvernement modifie aussi le Règlement adopté à l'automne concernant les critères économiques, sociaux et environnementaux qui doivent présider à cet approvisionnement réservé à l'énergie éolienne, en raison du recul quant à l'implantation d'usines de fabrication d'éoliennes dans la péninsule. Les projets éoliens doivent dorénavant se traduire par des pourcentages de 40 %, 50 % ou 60 % des coûts globaux des projets dépensés sur ces territoires, selon les tranches de livraison de l'électricité. Le premier appel d'offres se conclut en février 2005 lorsqu'Hydro-Québec signe huit contrats avec les deux fournisseurs retenus, dont un promoteur québécois, Cartier-Énergie, qui en obtient sept.

**Tableau 7: Projets sélectionnés dans le premier appel d'offres (2003-2004)**

Developer	Site	Size
Cartier Wind Energy	Baie des Sables	109.5 MW
Cartier Wind Energy	Anse à Valteau	100.5 MW
Cartier Wind Energy	Carleton	109.5 MW
Cartier Wind Energy	Les Méchins	150 MW
Cartier Wind Energy	Montagne-Sèche	58.5 MW
Cartier Wind Energy	Gros-Morne I and II	211.5 MW
Northland Power Inc.	St-Ulric/St-Leandre	150 MW
Northland Power Inc.	Mont-Louis	100.5 MW
<b>Total</b>		<b>990 MW</b>

Source : Lewis, Wisser, 2006, p. 5.

<sup>33</sup> Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, adopté par le décret 352-2003, 5 mars 2003, Gazette Officielle du Québec, Partie 2, 19 mars 2003, 135e année, no. 12, p. 1677-1678.

### *Le deuxième appel d'offres (2005)*

Le deuxième appel d'offres confirme la logique générale de l'instrument tout en procédant à des ajustements sensibles de certains de ses paramètres – en particulier quant à la place des communautés territoriales, au diapason de réformes plus générales sur la place des acteurs publics locaux dans la politique énergétique. Le 12 octobre 2005, le conseil des ministres adopte un nouveau Règlement réservant un deuxième bloc d'énergie éolienne. Celui-ci atteint le double du premier avec 2 000 MW, devant répondre à la demande en électricité post-patrimoniale<sup>34</sup>, mais étendant cette fois le territoire éligible à l'ensemble du Québec. Le gouvernement adopte le même jour les critères pour orienter la Régie de l'énergie qui aura à se prononcer sur le plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec qui devra être ajusté à la suite de cette nouvelle ordonnance faite à HQ d'acheter un autre bloc d'énergie éolienne<sup>35</sup>. Les dépenses au Québec doivent cette fois atteindre au moins 60 % des coûts globaux. Les retombées dans la péninsule gaspésienne (où doivent être maintenues en opération les usines d'éoliennes) peuvent s'étaler sur une décennie, et devront représenter des dépenses et investissements représentant au moins 30 % des coûts des éoliennes elles-mêmes. Le décret revient à la charge en formulant la volonté de voir s'établir en Gaspésie une industrie de fabrication d'éoliennes ou de composantes d'éoliennes (paragraphe 4 du décret).

Ce deuxième appel d'offres introduit aussi un nouveau concept, traduisant bien la montée de la mobilisation territoriale. Le projet devra contribuer « au développement économique des communautés locales et autochtones » (paragraphe 5 du décret). On discerne ici une volonté claire d'aménager de nouveaux mécanismes pour accroître les retombées locales. Le décret de février 2007 énonce que les fournisseurs doivent offrir les mêmes retombées à toutes les communautés, et ainsi éviter de les mettre en compétition les unes avec les autres, ou d'user de stratégies selon la position de force relative des parties<sup>36</sup>. Le deuxième appel d'offres est déjà lancé lorsqu'on comprend que ces dernières modifications seront insuffisantes pour diriger sur le territoire des retombées économiques dignes de ce nom. On envisage alors une voie novatrice, par laquelle la municipalité serait plus que le simple support d'une emprise foncière dont elle ne peut tirer aucun bénéfice fiscal, hormis les retombées dites « volontaires » que les entreprises choisissent de verser pour jouer entre le bâton et la carotte, c'est-à-dire entre le versement de pénalités prévues au contrat avec Hydro-Québec pour non atteinte du seuil de retombées locales, et la séduction pour obtenir l'appui des communautés qui lui concèdent quelques points (3 sur 100) selon la grille d'évaluation d'Hydro-Québec approuvée par la Régie de l'énergie.

En effet, lorsqu'est publié le Règlement sur le deuxième appel d'offres en octobre 2005, les municipalités ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour participer activement aux entreprises de production d'électricité. Faire passer la municipalité de simple réceptacle d'un parc éolien au rôle d'entrepreneur de l'énergie éolienne sera le pari lancé par le projet de loi qui amende la *Loi sur les*

---

<sup>34</sup> *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, adopté par le décret 926-2005, 12 octobre 2005, *Gazette Officielle du Québec*, Partie 2, 15 octobre 2005, 137<sup>e</sup> année, no. 41B, p. 5859B.

<sup>35</sup> Décret 927-2005, 12 octobre 2005, « Concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard du second bloc d'énergie éolienne », *Gazette Officielle du Québec*, Partie 2, 15 octobre 2005, 137<sup>e</sup> année, no. 41B, p. 5867B.

<sup>36</sup> Décret 96-2007, 8 février 2007, « Concernant une modification aux préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard du second bloc d'énergie éolienne », *Gazette Officielle du Québec*, Partie 2, 28 février 2007, 139<sup>e</sup> année, no. 9, p. 1373.

*compétences municipales*, présenté à l'Assemblée nationale le 15 novembre 2005 et adopté un mois plus tard<sup>37</sup>. Les nouvelles dispositions habilitantes entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, en même temps que la toute nouvelle *Loi sur les compétences municipales*<sup>38</sup>. La loi plafonne alors la contribution financière de la municipalité au montant nécessaire pour une installation de puissance installée de 25 MW<sup>39</sup>.

Cette orientation se confirme dans la nouvelle stratégie énergétique du Québec de 2006, *L'énergie pour construire le Québec de demain*<sup>40</sup>. Le développement de l'énergie éolienne y figure comme priorité et vecteur de développement régional. Six mois plus tard entre en vigueur un nouvel amendement à la *Loi sur les compétences municipales* précisant que les municipalités n'ont plus besoin de détenir la majorité des parts dans une société de production d'énergie éolienne<sup>41</sup>. Par contre, si elles sont en position majoritaire, elles devront elles-mêmes procéder par appel d'offres pour sélectionner leur partenaire privé. La capacité maximale des projets communautaires passe par ailleurs de 25 MW à 50 MW. La voie est donc pavée pour les projets dits communautaires. On espère *in extremis* que les communautés locales seront en mesure de soumissionner et d'obtenir des contrats dans le cadre du deuxième appel d'offres en cours. En février 2007, le décret précisant les considérations économiques, sociales et environnementales du deuxième appel d'offres énoncées en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est amendé pour souligner que l'apport au « développement économique des communautés locales doit assurer un traitement identique aux communautés et préciser qu'un projet qui implique à la fois des communautés locales et autochtones doit bénéficier d'un traitement préférentiel »<sup>42</sup>. Une fois amendée la grille de sélection d'Hydro-Québec pour y intégrer la composante de participation communautaire au critère du développement durable, la date limite de dépôt des soumissions est reportée afin de donner une chance aux communautés locales de participer pleinement à l'appel, et aux soumissionnaires de composer un tel partenariat. Ce deuxième appel d'offres sera d'ailleurs, et de loin, celui qui accorde la période la plus généreuse, soit 23 mois, entre l'appel original et la date d'échéance.

Les 15 contrats du deuxième appel d'offres sont signés entre le 19 et le 27 juin 2008. En dépit des efforts importants pour aménager un espace concurrentiel autorisant la participation des municipalités, l'effet des ajustements des paramètres de l'appel d'offres est toutefois très décevant : parmi les

---

<sup>37</sup> Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2005, c. 50.

<sup>38</sup> Il s'agit des nouveaux articles 17.1, 17.2, 17.3 (municipalités locales), et d'amendements à l'article 111 (MRC) de la *Loi sur les compétences municipales*.

<sup>39</sup> Avec l'entrepreneuship vient l'endettement. Le Législateur pourrait-il s'être rappelé les difficultés financières dans lesquelles se sont mises plusieurs municipalités du Québec qui ont participé au financement des voies ferrées sur leur territoire au début du XXe siècle ?

<sup>40</sup> Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, 2006.

<sup>41</sup> Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2006, c. 31.

<sup>42</sup> Décret 96-2007, supra note 36.

66 soumissions (provenant de 25 promoteurs différents) reçues à la date reportée du 18 septembre 2007, aucun des 5 projets à composante communautaire<sup>43</sup> déposés ne se qualifie à la ligne d'arrivée.

Ces deux premières expériences de l'usage des appels d'offres pour favoriser le développement régional mèneront à la décision de procéder à une troisième tentative, soit un troisième appel d'offres axé sur une nouvelle stratégie. La logique est désormais inversée : y sera écartée toute offre de compétiteur qui n'inclut pas un partenaire municipal ou autochtone.

#### *Le troisième appel d'offres (2008)*

Le 29 octobre 2008, le gouvernement du Québec adopte par décret deux nouveaux Règlements ordonnant à Hydro-Québec de procéder à un appel d'offres de 250 MW pour les communautés locales<sup>44</sup>, et un appel d'offres de même capacité pour les communautés autochtones<sup>45</sup>. Les deux Règlements prévoient un prix maximal (qui sera augmenté à 12,5 ¢/kWh par décret du 29 avril 2009<sup>46</sup>) et une obligation de lancer l'appel à l'intérieur d'un délai de 90 jours.

Ces conditions sont assorties de dispositions diverses visant à préciser la position que les partenaires locaux doivent occuper dans les projets. Afin d'assurer une certaine répartition géographique des projets, les projets communautaires et autochtones sont limités à 25 MW chacun, (même si la loi permet aux municipalités d'atteindre 50 MW) et un seul projet retenu à l'échelle d'une MRC. Les décrets prévoient en outre qu'une même nation autochtone ou une même MRC ne peut avoir une participation qui excède 50 MW. La participation des municipalités doit atteindre au moins 30 % (de capitalisation et de contrôle). La capitalisation minimale des communautés autochtones est également de 30 %, mais elles doivent détenir au moins 50 % du contrôle. Les projets communautaires du troisième appel d'offres sont également soumis aux normes de contenu minimum garanti, tout en favorisant les projets qui dépassent ces seuils.

La procédure a rapidement des effets et réoriente les stratégies des acteurs. Parmi les projets communautaires soumis lors du second appel d'offres, peu font l'objet d'une nouvelle soumission sans modification majeure. Val-Éo, Rimouski-Neigette et le projet de Val-Brillant de la Société intégrée de développement éolien de la Matapédia (SIDEM) sont les seuls exemples de « resoumissions » en l'état.

---

<sup>43</sup> Nous avons pu identifier au moins 5 soumissions de projets à composante communautaire allant d'une participation municipale faible à des projets entièrement communautaires : SIDEM, Rimouski-Neigette, Val-Éo, CRERQ et Coopérative de solidarité d'énergie renouvelable de la Mitis.

<sup>44</sup> Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, adopté par le décret 1045-2008, 29 octobre 2008, Gazette Officielle du Québec, Partie 2, 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, no. 46, p. 5866.

<sup>45</sup> Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, adopté par le décret 1043-2008, 29 octobre 2008, Gazette Officielle du Québec, Partie 2, 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, no. 46, p. 5865.

<sup>46</sup> Règlement modifiant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, adopté par le décret 520-2009, 29 avril 2009, Gazette Officielle du Québec, Partie 2, 1<sup>er</sup> mai 2009, 140<sup>e</sup> année, no. 17A, p. 2139A-2140A, et Règlement modifiant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, adopté par le décret 521-2009, 29 avril 2009, Gazette Officielle du Québec, Partie 2, 1<sup>er</sup> mai 2009, 140<sup>e</sup> année, no. 17A, p. 2140A-2141A, faisant passer le coût maximal de l'électricité de 9,5¢ à 12,5¢ du kWh, indexé à 100% de l'IPC.

Seul le projet de Val-Éo, qui est retenu lors du troisième appel d'offres, a pu réellement bénéficier du court délai entre les deux appels.

Par ailleurs, il est fort à parier que certains parcs éoliens strictement privés qui n'avaient pas été retenus au second appel d'offres ont été recyclés en projets communautaires pour le troisième appel. On retrouve certaines soumissions similaires (même promoteur privé et même milieu d'accueil, mais bien souvent pour un plus petit parc, le plafond étant réduit à 25 MW). Si cette hypothèse s'avérait exacte, l'appel d'offres communautaire ou autochtone a ainsi ouvert une seconde chance pour bien des projets privés écartés au second tour où seulement le quart des 7 724 MW soumissionnés avaient été retenus.

Les appels d'offres dans leur ensemble s'inscrivent donc dans la continuité d'un instrument solide et stable, dont la nature hybride permet d'encadrer la concurrence du privé par une forte régulation publique, en amont et en aval, mais s'avère moins efficace pour assurer la place des territoires et acteurs locaux, à moins de leur en accorder l'exclusivité, comme ce fut le cas au 3<sup>e</sup> appel d'offres. Au-delà de cette logique générale, on observe cependant une évolution sensible des règles concernant les appels d'offres d'Hydro-Québec, avec de nombreux ajustements de paramètres orientés vers deux objectifs principaux : favoriser le développement économique régional et maximiser les retombées économiques locales dans les milieux d'accueil en guidant la main des grandes entreprises dans leur seule gestion contractuelle, sans jamais oser aller du côté de la fiscalité, un enjeu qui sera développé plus avant.

#### UNE DIMENSION TERRITORIALE DE L'INSTRUMENT : LES CLAUSES DE CONTENU TERRITORIAL GARANTI

On a vu que l'un des intérêts du système d'appel d'offres est de garantir des bases solides aux projets éoliens, tout en autorisant une sélection fine (projet par projet) au regard des exigences (techniques, politiques, territoriales, etc.) de la politique. Comment se traduisent concrètement les divers mécanismes (législation, règlements, décrets, appels d'offres) dans les contrats conclus entre Hydro-Québec Distribution et les fournisseurs d'énergie éolienne ? Le contrat avec Hydro-Québec, conclu au terme du processus d'adjudication, constitue une garantie de financement stable et à long terme pour le promoteur qui peut dès lors obtenir le crédit nécessaire pour aller de l'avant. Tous les contrats issus des trois appels d'offres couvrent la période de vie estimée utile d'un parc éolien, qui est de 20 ans<sup>47</sup>.

Les *desiderata* de développement économique régional inscrits aux décrets gouvernementaux se traduisent par des clauses des contrats sous l'intitulé de *contenu québécois garanti* (dépenses effectuées sur le territoire québécois) et *contenu régional garanti* (dépenses effectuées sur le territoire admissible, qui correspond à la MRC de Matane et à la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine). Le territoire admissible demeure le même pour tous les appels d'offres, même lorsque l'implantation des parcs a pu s'étendre à l'échelle du Québec avec les deuxième et troisième appels. L'importance accordée à l'implantation et au maintien d'usines d'éoliennes en Gaspésie se précise dans certains contrats exigeant que les nacelles des éoliennes, les tours tubulaires, les pales, les moyeux ou les arbres de transmission proviennent des installations de la péninsule. Si dans le premier appel d'offres le contenu régional se confond avec le contenu québécois, il doit s'en distinguer pour les deuxième et troisième appels, afin d'assurer un approvisionnement en parties d'éoliennes aux usines de la péninsule gaspésienne. Le coût des éoliennes doit répondre d'un contenu régional minimal allant de 30 % à 51 %; tandis que le contenu québécois doit atteindre de 60 % à 67,7 % des coûts globaux du parc éolien.

---

<sup>47</sup> Le parc Gros Morne en Gaspésie est le seul avec une durée à peine différente de 21 ans.



Le contrôle du respect de ces normes de contenu garanti s'appuie sur l'obligation faite au fournisseur de soumettre à Hydro-Québec un rapport en faisant état pendant et après la phase de construction. Les contrats prévoient des pénalités, variables selon les appels d'offres, imposées au fournisseur qui n'atteint pas le seuil de contenu garanti. Les pénalités prévues selon les appels d'offres sont présentées au tableau suivant.

**Tableau 8: Structure des pénalités pour non-respect du contenu régional et québécois garanti dans les trois appels d'offres du Québec**

	Contenu régional garanti		Contenu québécois garanti	
	Pénalité pour les 3 premiers points de % en déficit, (par MW de puissance contractuelle)	Pénalité pour les points suivants de % en déficit (par MW de puissance contractuelle)	Pénalité pour les 3 premiers points de % en déficit (par MW de puissance contractuelle)	Pénalité pour les points suivants de % en déficit (par MW de puissance contractuelle)
1 <sup>er</sup> appel d'offres	2 000 \$	8 000 \$	1 000 \$	1 000 \$
2 <sup>e</sup> appel d'offres	4 000 \$	12 000 \$	2 000 \$	8 000 \$
3 <sup>e</sup> appel d'offres	4 000 \$	12 000 \$	2 000 \$	8 000 \$

On note que le non-respect du contenu régional est sanctionné plus sévèrement que le déficit de contenu québécois, et que les sanctions s'accroissent de façon importante entre le premier et le deuxième appel d'offres, et demeurent les mêmes pour l'appel communautaire.

Le rôle des grilles de sélection d'HQ est traité au point 4.1 avec les retombées locales sous forme de contributions volontaires.

#### **CONCLUSION : CRITIQUES ET ENJEUX ASSOCIÉS AU SYSTÈME D'APPELS D'OFFRES**

La politique éolienne a soulevé de nombreuses critiques, que l'on peut résumer en trois niveaux traitant des dimensions de plus en plus fondamentales de la politique éolienne. Le mécanisme opérationnel central de la politique, le système d'appel d'offres ordonné par l'État et géré par HQ, sous la surveillance de la Régie de l'Énergie, a été le premier niveau visé. Certains objectent que le processus qui se veut économe et transparent (grâce à la concurrence entre promoteurs) multiplie tout de même les voiles d'opacité sur des paramètres essentiels : les tarifs garantis (convenus à l'avance entre les parties, ils restent confidentiels), voire la mécanique précise de la procédure de sélection des projets (au-delà de la grille ventilant différents critères sur 100 points<sup>48</sup>). Si l'on ajoute la suprématie au moins apparente des critères économiques et techniques (coût de rachat, infrastructures de transport) sur les critères liés au territoire d'implantation, on obtient (selon ces critiques) une opération technocentrique et a-territoriale, excluant les acteurs territoriaux. Au-delà du processus lui-même, les effets substantiels de l'appel d'offres sur la massification (*upscaling*) des parcs sont aussi critiqués par certains groupes (municipalités, coopératives) : son caractère sélectif privilégierait les grands projets et les plus grands promoteurs. Le système d'appel d'offres valorise surtout le prix de vente pratiqué par Hydro-Québec, ce

<sup>48</sup> Plusieurs observateurs estiment cependant que la grille ne sert pas véritablement au choix des projets. En outre, les motifs réels de sélection des projets restent secrets au-delà des acteurs directement concernés (entretiens du 30 avril et 1<sup>er</sup> mai 2013) au nom du secret des affaires.

qui pousse les promoteurs à privilégier les grands parcs afin de générer des économies d'échelles, amortir certains coûts (montage des projets, frais fixes)<sup>49</sup> et maximiser leurs bénéfices. Les plus petits producteurs (coopératives, municipalités) peuvent difficilement suivre cette logique<sup>50</sup> (même si une nuance a été apportée par le troisième appel d'offres). Bref, toutes ces critiques perçoivent la procédure d'appel d'offres comme le reflet assez fidèle d'un sous-secteur organisé en isolat néocorporatiste (dans son fonctionnement) visant principalement une industrialisation de masse (dans ses résultats).

Un deuxième questionnement touche enfin au sous-bassement de la politique éolienne : les effets structurants à moyen et long terme de la politique d'industrialisation de l'éolien, et plus particulièrement, dans la péninsule gaspésienne. Au Québec, la multiplication des parcs visait d'abord un objectif industriel : créer un marché éolien local qui aurait un effet d'attraction et de consolidation d'un tissu industriel, soutenu par divers dispositifs convergents (clause de « contenu régional », aide fiscale, ententes Accord, etc.). Or, si ces derniers ont des effets bien réels<sup>51</sup> et sont encore relativement bien perçus par les acteurs socioéconomiques en Gaspésie, il se dégage désormais une certaine fébrilité, marquée par des critiques et des interrogations sur le moyen terme de la filière dans le cadre d'un éventuel « après » appel d'offres. Si un bilan de la filière serait prématuré (selon les acteurs rencontrés), l'optimisme quant à l'avenir du secteur est conditionné notamment par deux enjeux très exigeants : la capacité à se positionner dans ce marché concurrentiel et à s'ouvrir davantage aux marchés à l'exportation d'une part ; la capacité à conserver un soutien fort de la part du gouvernement et le maintien d'un marché intérieur important d'autre part<sup>52</sup>.

Pour terminer, une critique plus globale est portée par des comités de citoyens et des associations, pour lesquels le modèle de développement éolien est en continuité avec le modèle historique du *staple*, partiellement modifié par la nationalisation de l'énergie. Quatre caractéristiques sont particulièrement contestées :

- 1) la production d'énergie à travers de grands projets centralisés, standardisés et fondés sur des économies d'échelle ;
- 2) le rôle moteur de l'entreprise privée, qui doit générer l'activité et ses « retombées » (emplois, redevances) mais en retire aussi les bénéfices perçus comme importants ;

---

<sup>49</sup> Entretien, 1<sup>er</sup> mai 2013.

<sup>50</sup> L'investissement en capital initial est si important que le risque ne peut être supporté que par des grands groupes (installation d'un mât de mesure de vents, démarches pour signatures de baux d'accès à la propriété foncière, dépôt d'une garantie financière auprès d'Hydro-Québec - on parle de 500 à 750 000 dollars pour un projet de 25 MW, chiffres CRÉ-GÍM, 16 avril 2009). Le troisième appel d'offres mise sur les partenariats public-privé... qui prennent souvent la forme d'une grande entreprise privée ou d'un consortium.

<sup>51</sup> Lors d'un premier travail avec N. Minassian et C Roussy, nous avons recensé 16 entreprises fabriquant une ou des pièces associées aux éoliennes (estimation de 600 emplois directs), près de 40 œuvrant en génie conseil ou construction impliquées dans un ou plusieurs projets de parcs en Gaspésie et à l'extérieur, en plus de 7 organismes publics offrant de la formation spécialisée ou des activités de R&D.

<sup>52</sup> Le rapport d'évaluation daté de 2010, commandité dans le cadre du renouvellement du plan d'action du créneau « éolien » Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine du programme Accord se conclut par une vision optimiste pour ce secteur d'activité. Cf. Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport d'évaluation - Créneau « éolien » Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine*. Décembre 2010. MDEIE - Programme Accord. 36 p.

- 3) la privatisation de la gestion et de l'exploitation d'une ressource naturelle collective (le vent) générant de la richesse ;
- 4) la conception du territoire régional comme un réceptacle malléable pour accueillir des activités productives ayant des impacts tangibles sur l'environnement, où les usages existants et les aspirations des populations sont secondaires (Fortin et Fournis, 2011).

### 3.3 LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SOUS-SECTEUR ÉOLIEN

La première partie a voulu faire la démonstration que l'émergence des activités éoliennes au Québec était passée par la consolidation d'un sous-secteur spécifique, au sein du secteur plus général de l'hydroélectricité, lui-même inséré dans une économie politique canadienne en transformation mais encore largement structurée par un développement historique de type ressource première (*staple*). Cette analyse pousse à compléter les approches les plus courantes de l'énergie éolienne, souvent attentives aux innovations techniques, économiques et sociales (et aux luttes qu'elles produisent) concomitantes au déploiement le plus récent de la capacité de production éolienne. Centrée sur la seule énergie éolienne (plus que sur sa dimension industrielle), la littérature internationale met bien en évidence les dynamiques internes qui peuvent faire évoluer le sous-secteur ou le bloquer (Szarka, 2004), en particulier la tension entre les modèles de développement éolien nationaux (ou provinciaux pour le Canada) et un marché international de plus en plus axé sur un modèle capitaliste de fourniture en gros (Szarka, 2007a), qui laisse généralement une place marginale aux acteurs territoriaux. Au Québec, cette analyse démontre que la politique éolienne a été monopolisée par une coalition *hard path*, dont le modèle globalisé marginalise d'abord les dynamiques alternatives (et notamment locales)<sup>53</sup>, avant de s'ouvrir, modestement, à certaines revendications (avec le troisième appel d'offres, ouvert à des projets d'échelle moyenne portés par des communautés et des acteurs publics locaux) (Jegen, Audet, 2011 ; Audet, 2009). Insistant *de facto* sur la rupture avec les structures économiques préexistantes et sur l'insertion dans celles de la globalisation récente, cette lecture serait plutôt post-ressources premières (*post-staples*), en ce qu'elle autonomise le sous-secteur éolien et valorise les rapports de pouvoir entre soutiens et opposants à l'éolien. Toutefois, nous souhaitons ici plutôt valoriser la continuité historique de l'éolien avec le secteur hydroélectrique (comme *quasi-staple*) et l'économie industrielle canadienne de type ressources premières (*staple*).

Cette analyse conduit d'abord, à l'instar de Breukers et Wolsink (2007), à replacer les luttes et arrangements du sous-secteur dans le cadre de politiques publiques sectorielles souvent antérieures, qui exercent une influence majeure sur lui – ici, les politiques industrielles et énergétiques. En suivant Howlett et Brownsey (2007), ces arrangements institutionnels peuvent être restaurés dans leur densité historique : en dépit de profondes adaptations, les politiques publiques s'enchaînent historiquement le long d'un développement de type ressources premières (*staple*), dont chaque étape oriente les

---

<sup>53</sup> Favorable à un développement centralisé, de grande envergure et par de grandes entreprises, dans de grands parcs concentrés produisant au plus bas coût possible, la coalition *hard path* marginalise à la fois la coalition nationaliste (qui privilégie une variante publique du *hard path* dans une reconduction de l'épopée de la nationalisation de l'électricité) et la coalition *soft path* (qui défend un développement décentralisé local et communautaire, à petite échelle).

suivantes<sup>54</sup>. Ici, le sous-secteur éolien serait une expression significative de la transition du modèle canadien, tiraillée entre l'exacerbation de traits traditionnels (*mature staple*) et l'introduction de traits plus innovants (*post-staple*). Ressource naturelle homologue à l'eau mobilisée par la production hydroélectrique (Netherton, 2007), le vent est donc une construction sociotechnique composite, à la fois ressource physique exploitée par les récentes innovations technologiques de l'industrie éolienne (un *post-staple*, dans le court terme du sous-secteur éolien), ressource énergétique valorisée dans la diversification du portefeuille de la politique énergétique nationale (un *quasi-staple* dans le moyen terme du secteur énergétique) et ressource industrialisante de substitution suite à la crise des ressources classiques (un *mature staple* dans le long terme de la politique d'industrialisation canadienne).

Dans cette perspective, le modèle global du *bulk power* éolien, souvent dénoncé comme néolibéral, est sans doute autant le prolongement contemporain, sous une forme somme toute relativement modeste, de la grande industrie forestière quasi coloniale du 19<sup>e</sup> siècle, mais dans un monde où l'industrialisation des ressources naturelles se fait plus incertaine mais aussi plus subtile (*mature staples*) et où explosent les contestations citoyennes des modalités traditionnelles de développement (*post-staple*). Il n'est donc peut-être pas surprenant que ces contradictions s'exacerbent : parmi les grands acteurs de la scène nationale, rares sont les opposants à une libéralisation encourageant la pénétration du marché global dans le secteur; en dehors de ce cercle restreint en revanche, les critiques montent rapidement en généralité, passant des caractéristiques matérielles des éoliennes au modèle historique de développement au Canada (sans oublier le rôle du néolibéralisme dans la privatisation du vent et le déclin du modèle public issu de la Révolution tranquille).

D'autre part, se pose la question plus spécifique de la gouvernance du sous-secteur éolien, cette échelle d'analyse meso qui permet de faire le lien entre les ambivalences de la transition de la macroéconomie canadienne des ressources premières d'une part, et les microrapports délicats entre acteurs sur les territoires de la mise en œuvre de la politique éolienne (notamment le tissu des industries et des parcs, leurs promoteurs et leurs contestataires) d'autre part. Comme le porc, le vent est une construction sociotechnique fine qui exige la mise en place de multiples paramètres techniques, économiques, politiques et sociaux (qu'illustrent bien les appels d'offres comme instrument de politique publique – cf. infra). Comme la forêt, le sous-secteur éolien relève d'une politique des ressources naturelles fondée sur des arrangements néocorporatistes stables entre un nombre restreint de partenaires (en particulier le binôme administrations d'État - entreprises) qui doivent de plus en plus prendre en compte des interlocuteurs et des acteurs contestataires nouveaux (Hessing, Howlett, 1997). La gouvernance nationale du sous-secteur est au cœur de ces transformations, avec une pluralisation croissante des arrangements politiques (qui s'ouvrent à de nouvelles règles et de nouveaux acteurs dans la foulée de la libéralisation du secteur énergétique) mais aussi, et c'est ce qui nous intéresse ici, une extension des rapports à différents niveaux (continentalisation, complexification des politiques nationales, mobilisations territoriales, etc.).

---

<sup>54</sup> Ainsi, viennent d'abord les arrangements institutionnels visant à l'industrialisation orientée, le *staple state* classique du XIX<sup>e</sup> siècle (dont la Loi sur les Mines est une belle illustration), le *mature staple state* de l'après-guerre (qui passe par la grande entreprise fordienne dont Hydro-Québec est une incarnation forte) puis l'état contemporain, figure ambiguë entre le *post-staple* et l'exacerbation du *mature staple* (qui passe par une innovation systématique dans l'industrie, dont l'éolien est une expression intéressante).

Une manière, privilégiée ici, de traiter cette question est de repositionner fermement sur les territoires ces jeux à plusieurs niveaux, en suivant étroitement la tendance à la territorialisation du sous-secteur éolien. En effet la complexité des politiques publiques et de leurs échelles est trop souvent ignorée dans la littérature sur l'énergie éolienne, celle-ci se focalisant couramment sur une perspective *top-down* de la politique éolienne, sur l'amont de sa « conception » au niveau national. Or, ce que les sections suivantes veulent démontrer est qu'il existe aussi, en aval, une configuration d'acteurs propre, très différente du niveau national, qui participe à une retraduction et une opérationnalisation de la politique publique au moment de sa mise en œuvre sur le terrain (ce qu'Y. Vaillancourt (2008) évoque comme la « production » de la politique). S'il est naturellement important de saisir comment « naît » une politique publique (voir les sections précédentes), il n'est peut-être pas inutile d'examiner également si et comment elle est effectivement appliquée<sup>55</sup>. Car si la politique éolienne du Québec émerge peut-être des *story lines* au niveau national, ce sont bel et bien les territoires locaux qui tracent la *dead line* des projets de parcs. On touche là moins à un « problème » (fonctionnel) de mise en œuvre qu'aux ressorts (politiques) d'une définition nécessairement à plusieurs niveaux des politiques publiques.

Pour le Québec, ceci pousse à revenir sur les limites des mécanismes de concertation comme mode de fabrication et de gestion des politiques publiques, parce que l'emprise de ces « grands » acteurs n'a pas la même portée sur la scène seconde de la mise en œuvre de la politique. Il est vrai que, comme le montreront les sections suivantes, la politique éolienne est récente et présente une certaine indétermination pratique : configuration, stratégies et répertoires d'action sont encore instables. Ceci débouche sur la coexistence entre d'une part une territorialisation de la gestion sectorielle de la politique éolienne au sein d'homologues territoriaux de la concertation centrale (essentiellement au niveau de la politique industrielle en Gaspésie) et d'autre part de vives contestations locales de la politique (souvent dans sa dimension énergétique, mais pas seulement) qui peuvent conduire à des controverses faisant échouer les projets de parcs. Plus intéressant encore, la fluidité relative de la politique éolienne peut donner lieu à des variantes plus fortes de structuration territoriale du secteur. Ainsi en Gaspésie, on assiste à la construction d'une authentique coalition de développement éolien qui, d'abord centrée sur le cœur de la politique (ses objectifs industriels), tend à s'élargir et inventer un embryon (certes modeste et limité, mais significatif) de politique énergétique régionale.

Dans tous les cas, la territorialisation de la gouvernance éolienne confirme l'ambivalence de la transition actuelle de l'économie politique du Canada, dans la mesure où les scènes territoriales de la politique sont animées par les mêmes luttes que la scène nationale, avec un cercle restreint d'acteurs légitimes partageant une logique de ressources premières (*staple*) et la multiplication de contestations au nom d'un développement moins univoque ou une logique post-ressources premières (*post-staple*).

Sans doute le jeu reste-t-il encore ouvert, différemment selon les territoires. Nous présentons dans la partie suivante plusieurs expressions de ces logiques : la création d'une coalition de développement éolien en Gaspésie, puis les dynamiques et mobilisations autour de l'enjeu des retombées économiques, ainsi qu'autour de l'enjeu de la planification territoriale.

---

<sup>55</sup> À cet égard, une part de la littérature sur « l'acceptabilité sociale » se ressent cette contradiction d'une analyse focalisée sur les *story-lines* d'une « cause » éolienne qui l'emporte de vive lutte face aux (énergies) « fossiles » pour se rendre compte que les meilleurs instruments du monde ne sont tout simplement pas appliqués, ou alors au prix de remarquables difficultés. D'où la sempiternelle question : « Is there a [NIMBY, public, social, planning, engagement, capacity, etc.] problem ? » - sans doute, mais peut-être y-a-t-il, aussi, un problème de conception ?

### 3.4 GOUVERNANCE TERRITORIALE ET TRANSITION DU « RÉGIME » ÉOLIEN

Si l'institutionnalisation de la ressource éolienne est passée au Québec par l'invention d'une politique nationale ambitieuse (au moins au plan industriel), il serait erroné de croire qu'elle est suffisante pour donner naissance à une filière industrielle ou un parc éolien, voire assurer une transition économique des économies liées aux ressources premières. Car la mise en œuvre de toute politique publique exige une appropriation par les acteurs de base, une re-production de la politique nationale dans chaque localité et sa configuration territoriale propre. Cette réalité de base, souvent mal perçue par les analystes des politiques éoliennes (qui expliquent leurs échecs par la stigmatisent des dynamiques locales et des oppositions, l'inefficacité de la mise en œuvre ou de la planification, etc.), implique de prendre au sérieux la territorialisation des politiques publiques, leur mise en œuvre territoriale, afin de saisir dans quelles conditions et comment les mobilisations des acteurs contribuent (ou non) à leur réalisation effective.

La littérature sur l'énergie éolienne s'ouvre de plus en plus à ces dynamiques territoriales et à plusieurs niveaux (national, régional, local), qui accompagnent nécessairement l'émergence des filières industrielles et la constitution des parcs éoliens nationaux (cf. en particulier les analyses de Mander, 2008 ; Dinica, 2008 ; Power et Cowell, 2012). Nous avons conclu qu'il existe « une forme de répartition des fonctions selon les niveaux : alors que l'État national définit sous la pression l'essentiel des paramètres de la question éolienne (les inputs), les autorités locales sont en premières lignes pour en recueillir les effets et tenter de les gérer (les outputs) ; l'échelon intermédiaire, parfois moins présent, semble avoir un espace significatif pour articuler les deux dans une stratégie propre (Fortin, Fournis, 2013, p. 60). La pertinence du propos est d'autant plus évidente, pour la politique éolienne du Québec, que le sous-secteur éolien est l'objet d'une concentration industrielle et (dans une moindre mesure) énergétique dans une région-ressource emblématique : la Gaspésie. Tout en ouvrant à d'autres localités concernées par les parcs, nous examinerons donc ici la territorialisation de la politique éolienne en Gaspésie, pour suggérer que le succès d'une politique sectorielle nationale dépend largement de la gouvernance territoriale et des conditions locales qu'elle offre aux logiques industrielles du secteur.

Loin d'être seulement le réceptacle des politiques décidées au niveau national, le territoire en Gaspésie est le lieu d'une mobilisation des élites politiques régionales, que l'on peut saisir en termes de territorialisation de la gouvernance sectorielle de l'éolien – voire en termes de gouvernance territoriale du secteur (Fortin, Fournis, 2011). La formation d'une coalition de croissance, pour promouvoir le développement éolien en région, autorise une définition forte de la gouvernance territoriale : elle vise à associer dans un projet territorial collectif les micro-mobilisations des élites et populations locales à la résolution des enjeux macrostructurels de la région. Ainsi, il s'agit de contribuer au niveau régional à la territorialisation de la gestion sectorielle d'une ressource (niveau meso), afin de piloter une transition macro-économique d'ampleur (l'invention d'une nouvelle vocation liée à une nouvelle ressource pour faire face à la crise des bases traditionnelles d'une région-ressource), en dépit des hésitations des élus locaux et des résistances des mobilisations citoyennes (niveau micro). Soulignons aussi que cette gouvernance territoriale se déploie à différentes échelles, puisqu'elle implique de rassembler au niveau de la région les acteurs locaux les plus pertinents, pour participer dans les meilleures conditions possibles aux politiques nationales. Toutefois, il est aussi des localités où cette intégration du social dans un projet éolien échoue, donnant naissance à des controverses qui divisent profondément les communautés – preuve s'il en est que la territorialisation du secteur éolien est loin d'être automatique, technique ou consensuelle : l'on parle bien ici de politique, de conflit et de tensions entre secteur et territoire qui, sur fond d'une politique nationale qui territorialise fortement la négociation autour de la localisation des parcs, se déroule souvent autour des paramètres de la planification locale. Deux

développements mettront en évidence l'ambivalence de ces processus de territorialisation du secteur éolien.

D'abord, l'enjeu des retombées économiques sur les territoires, objet de la première section, est une illustration convaincante de cette densité de la gouvernance territoriale : face à la faiblesse des « contributions volontaires », suscitées par une politique éolienne nationale timorée, les élites régionales construisent un organisme original pour s'insérer collectivement dans les dynamiques du secteur. Ensuite, dans une deuxième section, l'enjeu de la planification territoriale montrera que, du fait de l'absence d'une forte régulation nationale de l'éolien (documentée à partir des décisions de la CPTAQ), la planification locale est fortement mobilisée dans le cadre des controverses liées à la localisation des parcs éoliens (ainsi du cas d'Éoleville).

### 3.4.1 L'enjeu des retombées économiques

L'enjeu des retombées économiques des activités éoliennes dans les territoires est l'objet de revendications récurrentes des acteurs locaux, plus récemment associé par la littérature sur l'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne à la thématique des « contributions volontaires » (*community benefits*). Si l'association entre ces deux thématiques n'a rien d'évident a priori, elle est assez bien résumée par Munday et al. (2011) : dans la mesure où les retombées économiques directes des parcs éoliens sont généralement très faibles pour les localités d'implantation, est-il possible d'observer d'autres modalités de partage des bénéfices économiques des équipements ? Soulignons d'emblée que la littérature est assez décevante à cet égard : assez dubitative sur la capacité des contributions volontaires à participer à un consensus autour des parcs, elle suggère souvent de privilégier plutôt un partage de la propriété des parcs (Munday et al., 2011 ; Strachan et Jones, 2012). Bien que la question y soit un peu plus complexe<sup>56</sup>, cette section restituera la pertinence de ce questionnement au Québec, mais aussi toute son ambivalence. Dans un premier temps, nous viserons ici à montrer que les versements volontaires proposés aux acteurs locaux sont un instrument de politique publique peu innovant qui, au cœur de la politique éolienne, témoigne d'une tentative de prise en compte des intérêts locaux par le réseau décisionnel (ils sont à la fois encouragés par la politique nationale et de plus en plus pratiqués par les promoteurs). S'ils répondent à un vrai enjeu local (les lacunes de la fiscalité locale), ils demeurent un bricolage pauvre, marginal et probablement peu efficace (voire contreproductif). En contraste avec cet instrument descendant et peu susceptible de contribuer au soutien local des parcs, notre mettrons ensuite en valeur une mobilisation territoriale bien plus conséquente, rendue possible par l'ouverture récente de la politique éolienne nationale aux territoires : une coalition de croissance, en Gaspésie, mène un effort soutenu pour organiser les élites locales en vue de participer aux développements récents des appels d'offres et, ce faisant, maximiser les retombées grâce à une logique plus ambitieuse de partage de la ressource.

#### LE JEU DES « CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES » LOCALES : ENTRE LES GRILLES DE SÉLECTION D'HQ ET LA RÉCEPTION LOCALE

Rappelons que l'implantation de l'énergie éolienne au Québec se justifie essentiellement par un objectif de développement industriel, et plus particulièrement de développement régional. La question des

---

<sup>56</sup> Pour le Québec, cette question est en fait double, puisqu'il faut distinguer le volet industriel de la politique (qui concerne principalement la Gaspésie et l'impact économique régional de la filière industrielle) et son volet plus strictement énergétique (qui concerne potentiellement l'ensemble des localités québécoises concernées par les projets d'implantation des parcs).

retombées économiques de la filière éolienne est donc centrale à la formulation de la politique publique. Elle le sera tout autant dans sa mise en œuvre et les acteurs locaux seront aux aguets pour veiller au grain. Nous avons vu à la section des appels d'offres comment le gouvernement du Québec avait intégré la composante des retombées régionales en termes de pourcentage des coûts globaux à l'intérieur même du processus d'adjudication des contrats, dans le but clair de favoriser l'implantation d'usines dans la région désignée de la péninsule gaspésienne. Il y a cependant là deux lacunes, que nous avons décrites au chapitre X. D'abord, le gouvernement s'est largement enfermé dans une conception étroitement industrielle de sa politique éolienne, qui offre de nombreuses précisions quant aux retombées industrielles (favorables en particulier aux milieux productifs de Gaspésie) mais n'a pas vraiment statué sur ses retombées économiques plus générales sur les territoires (en particulier ceux qui doivent accueillir les parcs). Ensuite, le gouvernement du Québec, qui a pourtant largement encadré l'ensemble des mécanismes générant les projets, a par ailleurs cédé le pouvoir de déterminer la finesse et la nature des retombées économiques sur les territoires entre les mains des promoteurs eux-mêmes : face à des municipalités rendues impuissantes par le cadre juridique, les soumissionnaires disposent du pouvoir d'en arbitrer la répartition par les engagements pris dans les soumissions scellées par le processus contractuel.

Nous allons dans cette section voir comment ces engagements contractuels, pris par les promoteurs sous la dictée des décrets gouvernementaux et des grilles d'évaluation adoptées par Hydro-Québec, et approuvées par la Régie de l'énergie, se répercutent auprès des autorités municipales locales. Toutefois, il faut au préalable comprendre comment la politique énergétique s'insère dans la fiscalité municipale, obligeant les autorités locales à se soumettre à une situation quelque peu particulière où elles doivent en quelque sorte négocier sous d'autres formes, et sous pression, ce qui pourrait en toute logique être considéré comme leur dû fiscal (cf. Encadré 10).

Nous proposons ici, avec une réserve<sup>57</sup>, une première analyse d'ensemble des contributions « volontaires » des promoteurs aux municipalités<sup>58</sup>, qui peuvent prendre différentes formes.

Comme l'Ancien Régime avait inventé le « don gratuit » pour compenser certaines exonérations fiscales, l'implantation de l'énergie éolienne dans les régions du Québec s'accompagne de diverses « contributions volontaires ». Les ententes signées à cet effet entre les municipalités et les fournisseurs sont presque toujours accompagnées d'une clause qui réfère directement à l'article 68 LFM et prévoit une diminution corrélative de la contribution en cas de changement dans les règles de la taxation

---

<sup>57</sup> Il faut préciser qu'en dépit de requêtes auprès des municipalités pour l'ensemble des parcs éoliens entreprises il y a plus de six mois, les données demeurent incomplètes en raison de la réticence de plusieurs municipalités à nous fournir ces informations. Des rappels et demandes en vertu de la Loi d'accès à l'information ont parfois donné des résultats, pendant que d'autres sont, jusqu'ici, demeurées infructueuses. Nous avons parfois, lorsque possible, complété l'information à partir d'autres sources, comme une revue des médias, les rapports du BAPE.

<sup>58</sup> Les contributions que font les promoteurs aux propriétaires terriens où sont implantés les parcs éoliens relèvent de la location immobilière et ne tombent pas sous la même logique. Nous ne traiterons pas ici des loyers payés par les parcs éoliens aux propriétaires privés comme au Ministère des ressources naturelles pour l'occupation des terres publiques, même si on peut considérer que les versements faits aux propriétaires privés peuvent être inclus dans une conception large des retombées économiques locales du développement éolien. Pour les terres publiques, on peut consulter le Programme d'attribution des terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes à : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/territoire/programme/index.jsp>.



foncière<sup>59</sup>. Tout nouveau dollar de taxes foncières (ou en lieu) que devrait verser un parc éolien serait automatiquement soustrait de la contribution « volontaire » contractuelle. Les contributions monétaires aux municipalités (locales et régionales) constituent donc une réponse indirecte mais claire à l'exonération fiscale foncière de la production d'électricité.

#### **Encadré 10: Fiscalité municipale et installations électriques : des immeubles qui ne sont pas portés au rôle**

L'encadrement juridique contemporain des installations électriques au Québec, issu de la politique énergétique traditionnelle, a pour particularité de déposséder les autorités locales des retombées économiques premières que représente généralement, en matière industrielle, la taxe foncière. Depuis l'adoption en 1971 de la Loi de l'évaluation foncière (entrée en vigueur en 1972), n'est plus porté au rôle d'évaluation des municipalités l'ensemble des infrastructures immobilières servant à la production, au transport et à la distribution de l'énergie électrique<sup>60</sup>. L'actuelle *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q. c. F-2.1) maintient l'exemption de toute taxe foncière, municipale ou scolaire, pour tous les terrains, les aménagements, les constructions, les bâtiments et la machinerie servant à la production électrique à travers l'ensemble du territoire québécois (article 68 LFM)<sup>61</sup>. Ces dispositions ont été adoptées à une époque où la Société d'État Hydro-Québec détenait le monopole de la production d'électricité pour fins de consommation et qu'elle s'engageait dans le vaste projet de développement hydroélectrique de la Baie James. Ces règles n'ont pas été remises en cause au moment où revenaient sur scène les producteurs privés d'électricité qui bénéficient ainsi de normes conçues en d'autres temps, pour d'autres fins pour une société d'État d'utilité publique.

La norme de l'exemption fiscale foncière totale profite donc aux propriétaires d'installations de production d'énergie éolienne, et grève d'un manque à gagner les municipalités sur le territoire desquelles sont érigées ces infrastructures. Autant les municipalités locales que les MRC en sont affectées, puisque les parcs éoliens sont souvent situés, en tout en en partie, en territoire non organisé (TNO) et sur des terres publiques<sup>62</sup>. L'on sait que la MRC dispose des pouvoirs fiscaux de la municipalité locale en TNO qu'elle ne peut néanmoins exercer contre ces immeubles. Ceci conduit donc les autorités locales à négocier avec leurs propriétaires sans réel levier fiscal – ce qui déplace largement la question des retombées économiques vers des formes assez modestes de type contributions « volontaires » (pour les promoteurs, s'entend).

<sup>59</sup> Pour un exemple : « Entente concernant les contributions volontaires du promoteur », entre la Municipalité de Baie-des-Sables, la Ville de Métis-sur-Mer et Cartier Énergie Éolienne (BDS) Inc., 19 décembre 2005, clause 1.1.

<sup>60</sup> *Loi de l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50, article 16. Seuls demeuraient portés au rôle les terrains, dont l'exclusion est devenue totale sous la *Loi sur la fiscalité municipale*, L.Q. 1979, c. 79, articles 68 et 204.

<sup>61</sup> De rares exceptions sont prévues à la loi, notamment pour les bâtiments qui recouvrent les postes de transformation (a. 68 alinéa 3 LFM), ou pour les installations hydroélectriques qui appartiennent à la grande industrie dans le domaine de l'aluminium et des pâtes et papiers (a. 222 et 223 LFM). Il est tout de même pertinent de noter que les centrales thermiques de cogénération (qui font aussi l'objet d'appels d'offres et de contrats à long terme avec Hydro-Québec) sont par contre soumises à la norme de la fiscalité foncière par l'article 68 alinéa 9 LFM.

<sup>62</sup> L'implantation d'activités industrielles en territoire non organisé n'est pas en soi un empêchement dirimant à la taxation foncière. Même si les terres publiques elles-mêmes bénéficient d'une exemption foncière, les bâtiments ou les droits superficiaires qui peuvent y être accordés sont susceptibles de l'imposition par les autorités municipales. C'est ce que les tribunaux confirment depuis que la forestière *Anglo Pulp & Paper* avait soutenu dans les années 60 que ses chemins forestiers et ses installations devaient être libres d'impôt puisque sis sur des terres de la couronne (*Anglo Pulp & Paper c. La Corporation municipale du comté de Chicoutimi*, Cour provinciale, 10 septembre 1968 (décision non publiée).

Nous présentons une analyse de ces versements sous trois dimensions, à la lumière de leur évolution au fil de l'implantation de l'énergie éolienne. Il faut d'abord broser le tableau de la nature des versements, analyser s'ils sont réellement « volontaires », c'est-à-dire identifier leur encadrement particulier, et enfin, préciser les objectifs poursuivis par les promoteurs. Précisons ici que nous n'abordons pas ici les retombées que peuvent recueillir les municipalités qui s'engagent dans un projet en tant que propriétaire. Cette dimension est traitée dans le cadre de la CRÉGÎM.

#### *La nature des versements et leur évolution*

On peut identifier trois catégories de contributions<sup>63</sup> fréquemment retrouvées dans les relations entre les promoteurs et les autorités locales. Le tableau 11 en présente une vue d'ensemble, tandis que le tableau 9 présente leur évolution au fil des trois appels d'offres qui se sont succédés. Le tableau 10, enfin, présente d'autres types plus inusités ou nouveaux qui ont pris forme au deuxième appel d'offres.

Les contributions varient d'abord souvent selon la puissance installée des éoliennes sises sur le territoire. Cette base de calcul (\$/MW de puissance des éoliennes) est, de façon presque systématique, utilisée pour deux catégories de versements : un montant forfaitaire versé pendant la période de construction du parc éolien (en contrepartie des inconvénients engendrés dans la municipalité), et un montant annuel versé tout au long de la période d'exploitation du parc prévue au contrat avec HQ. On retrouve aussi des exemples qui s'éloignent de ce modèle, pour prendre plutôt la forme de montants fixes sans référence à la capacité du parc. Ces montants sont alors versés à la MRC qui est ensuite responsable d'en faire l'attribution.

Pendant que les montants forfaitaires se sont raréfiés au deuxième appel d'offres, les contributions annuelles sont devenues systématiques et se sont légèrement accrues. On retrouve aussi des versements qui prennent des formes originales, comme celles qui s'inscrivent dans un fonds de proximité et qui visent à indemniser en quelque sorte des municipalités voisines qui n'accueillent pas d'éoliennes mais qui en subissent tout de même les inconvénients (notamment visuels). Ce type de versements n'a été observé que dans le cadre de projets communautaires, où aurait pu mieux s'exprimer ce type de solidarité régionale.

On retrouve aussi, surtout lors du premier appel d'offres, des contributions que les ententes qualifient de versements à un « Fonds de visibilité ». Ces montants, souvent calculés selon la puissance des parcs, servent essentiellement à financer les activités d'organismes à but non lucratif actifs sur le territoire. Ces versements, fréquents au premier appel d'offres, se sont raréfiés au second, pour disparaître au troisième. Dans tous les modèles de gouvernance observés, le Fonds de visibilité prévoit une forme plus ou moins serrée de contrôle de la part du promoteur sur la distribution des sommes et de leur usage.

De nouvelles formes de contributions ont aussi fait leur apparition au cours du deuxième appel d'offres. Par exemple, le Parc Témiscouata 2 bénéficiera d'un fonds de 1000 \$/MW versé au moment du démantèlement du Parc.

Le parc de Saint-Robert Bellarmin dans la MRC du Granit prévoit de son côté une somme annuelle de 40 000 \$ (500 \$/MW) pour la création d'un Fonds de développement socioéconomique. Le Fonds est géré par un Comité de gestion qui reçoit des applications à la suite d'un appel annuel de projets pour la mise en valeur de la faune, du potentiel récréotouristique, pour la protection de l'environnement ou la

---

<sup>63</sup> Dans tous les cas, les montants prévus au contrat sont indexés.

promotion des énergies renouvelables, et plus particulièrement l'énergie éolienne ou, de façon plus large, le développement socioéconomique de Saint-Robert Bellarmin ou des municipalités avoisinantes. D'ailleurs, les municipalités limitrophes à Saint-Robert Bellarmin sont aussi invitées à proposer des projets au Comité de gestion.

**Tableau 9 : Évolution des contributions « volontaires » au fil des trois appels d'offres**

Types de contributions	Appel d'offres # 1	Appel d'offres # 2	Appel d'offres # 3 (données encore très parcellaires)
Montant forfaitaire	1000 \$/MW	Rares, similaires aux montants versés annuellement. Les seuls parcs qui prévoient ce type de contribution sont les parcs Vents du Kempt, Massif du Sud, Témiscouata 2 et de l'Érable. Pour le Parc de l'Érable, la somme est de 400 000 \$ à la MRC de l'Érable	
Contribution annuelle	1000 \$/MW	1 275 \$ à 5 000 \$/MW La majorité se situe entre 1 700 \$ et 2 500 \$/MW	De 2 000 \$ à 5 000 \$/MW (Plafonnement à 5 000 \$/MW) La majorité se situe entre 4 000 et 5 000 \$/MW
Fonds de visibilité	Fréquent	Rare <sup>64</sup>	Absent

Source : Compilation des auteurs, à partir des contrats entre municipalités et promoteurs, rapports du BAPE, journaux locaux, etc.

**Tableau 10 : Nouvelles formes (plus rares) de contributions à partir du 2<sup>e</sup> appel d'offres**

Types de contributions	Détails
Montant versé au démantèlement du parc	1000 \$/MW : prévu pour le parc St-Valentin, abandonné, puis devenu Témiscouata 2
Fonds de développement socioéconomique et de préservation de la faune	Parc Saint-Robert-Bellarmin : 500 \$/MW/an (ce qui équivaut à 40 000 \$ par année pendant 20 ans), dont 25 % est réservé aux municipalités limitrophes

Source : Compilation des auteurs, à partir des contrats entre municipalités et promoteurs, rapports du BAPE, journaux locaux, etc.

<sup>64</sup> On ne retrouve plus ce type de fonds que pour les parcs du Massif-du-Sud, Le Plateau et de l'Érable.

**Tableau 11: Les principaux types de contributions « volontaires » versées par les promoteurs de parcs éoliens aux autorités municipales**

Types de contributions	Description	Réциpiendaires	Commentaires
Montant forfaitaire unique	Le plus souvent versé pendant la période de construction du parc. DE 1 000 \$ à 2 000 \$/MW	Municipalités ou MRC	Parfois montants fixes : Parc de l'Érable : 440 000 \$ à la MRC Parc-du-Massif du Sud : trois versements distincts totalisant 300 000 \$ par MRC (Bellechasse et Les Etchemins)
Contributions annuelles pendant la période d'activité du parc	Le plus souvent calculées selon la puissance installée du parc <sup>65</sup> : autour de 2 500 \$/MW; jusqu'à 5 000 \$/MW Parc de Rivière-au-Moulin : contribution additionnelle prévue de 1 275 \$/MW pour les communautés autochtones touchées.	Municipalité d'accueil du parc; transitent parfois par la MRC qui redistribue les montants aux municipalités. Dans d'autres cas, le mécanisme permet une redistribution à l'échelle de la MRC, sans égard à la localisation des éoliennes <sup>66</sup> .	Dans certains cas (beaucoup plus rares), les contributions annuelles sont versées aux municipalités voisines <sup>67</sup> ou aux propriétaires touchés par le parc, comme dans le cas du Parc de l'Érable, où un montant annuel de 600 \$/MW est versé aux propriétaires riverains qui résident dans le parc sans qu'aucune éolienne ne soit située directement sur leur terrain.
Contributions annuelles versées à un Fonds de visibilité	200 \$ à 500 \$/MW	Fonds destiné aux organismes à but non lucratif (OBNL) œuvrant sur le territoire des municipalités hôtes ou des MRC <sup>68</sup>	Versements pendant toute la durée d'activité du parc. Parc du Massif-du-Sud : 5 000 \$/année attribués à chaque municipalité, indépendamment du nombre d'éoliennes sur son territoire. Fonds de visibilité limité à une période de 10 ans (possibilité de renouvellement)

Source : Compilation des auteurs, à partir des contrats entre municipalités et promoteurs, rapports du BAPE, journaux locaux, etc.

<sup>65</sup> Dans le cas des parcs Le Nordais et des Moulins, la contribution est calculée sur la base des revenus bruts générés par le parc éolien. Cette méthode a soulevé beaucoup de confusion entre les municipalités d'accueil qui comptaient sur un revenu garanti et le propriétaire du parc Le Nordais. Le parc des Moulins présente un système hybride, où s'ajoute à des contributions fixes de 1500 \$/MW un montant équivalant à 1 % du revenu brut, partagé entre les trois municipalités hôtes selon la répartition de la puissance installée sur leurs territoires respectifs.

<sup>66</sup> C'est le cas du Parc Témiscouata 2, où 38 % du montant des contributions sont destinés à la MRC, même si aucune éolienne n'est située en TNO. Toutefois, la MRC redistribue parfois une portion de ces sommes selon la part prise par les municipalités dans un projet communautaire (cas du parc Viger-Denonville).

<sup>67</sup> Ce modèle a cours pour le parc éolien Témiscouata 2, où la MRC de Témiscouata a pris l'initiative de verser une prime annuelle de proximité aux trois municipalités de Saint-Elzéar (18 000 \$), Saint-Honoré (6 000 \$) et Saint-Louis-du-Ha !-Ha ! (6 000 \$). Le montant annuel total de 30 000 \$ provient du Fonds de développement de la MRC mis en place avec le projet communautaire Témiscouata 1.

<sup>68</sup> Le processus de sélection des OBNL varie. On trouve deux modèles : 1) mise sur pied d'un comité de sélection composé de représentants des municipalités hôtes et du promoteur (Parc Massif-du-Sud). Tout versement ou utilisation des sommes doit être autorisé par le propriétaire du parc; 2) communication au promoteur par la municipalité de la liste des organismes recommandés. Sur approbation, le promoteur verse directement aux organismes les sommes convenues. Dans les deux modèles, le promoteur exerce un contrôle certain sur l'usage et la répartition des sommes prévues au Fonds de visibilité.

*La main de l'État pour favoriser les contributions « volontaires »*

L'absence totale de contributions aux instances municipales pour les premiers parcs éoliens (Mont-Miller, Mont Copper) négociés de gré à gré entre les promoteurs et HQ nous donne tout de suite un indice qu'une certaine contrainte a servi de déclencheur pour que les promoteurs négocient des ententes de contributions aux municipalités. L'unique parc éolien de cette phase de développement qui offrait les plus importantes contributions annuelles (2 000 \$/MW), le projet de Skypower de Rivière-du-Loup, a été abandonné.

Dès le premier appel d'offres, on observe une très grande uniformité des contributions annuelles accordées aux municipalités, fixées à 1000 \$/MW et des contributions forfaitaires, aussi fixées à 1000 \$/MW. Cette uniformité est certes favorisée par la concentration de tous les projets entre les mains de deux seuls promoteurs, soit Cartier Énergie éolienne et Northland Power qui ont respectivement raflé 589,5 MW et 228 MW. Mais est-elle pour autant de génération spontanée ?

C'est ici qu'entre en ligne de compte la finesse de l'encadrement particulier de l'attribution des contrats de fourniture d'énergie éolienne, depuis les décrets administratifs et réglementaires du gouvernement du Québec, jusqu'aux grilles d'analyse adoptées par HQ, approuvées par la Régie de l'énergie, et dont le charpentage imprimera ses effets jusque dans les contributions versées aux municipalités par les promoteurs. On peut passer tout de suite à l'analyse des grilles d'évaluation ou de sélection d'HQ dont les grands paramètres sont déterminés par les outils normatifs expliqués plus haut.

La procédure de sélection des projets éoliens se fait en trois étapes (c'est le cas pour les trois appels d'offres). La première étape est analogue à une analyse de la conformité du projet que l'on connaît pour la procédure classique des appels d'offres, avec l'exception que la conformité est en grande partie prescrite non pas par le donneur d'ordre (HQD) mais par les décrets gouvernementaux. Nous avons décrit ces prescriptions précédemment, comme visant le territoire d'implantation des parcs, le contenu régional ou québécois minimum. Elles visent aussi les garanties financières minimales, l'expérience du soumissionnaire ou la maturité de la technologie proposée.

C'est à la deuxième étape qu'interviennent les critères qui pourront avoir un impact sur les contributions que verseront les promoteurs aux autorités municipales et qu'on peut identifier l'évolution des critères qui entraînent une évolution des contributions relevées plus haut. On note d'abord que lors du premier appel d'offres, la seule rubrique à la grille des critères qui pouvait inclure les contributions aux municipalités était celle du pointage accordé pour le contenu régional additionnel au minimum requis. C'est donc jumelées aux coûts totaux du projet dans la région désignée que sont comptabilisées les contributions locales pour un pointage maximal de 30 points sur 100.

Nous présentons au tableau 12 l'évolution des critères d'évaluation d'HQ pour les trois appels d'offres. Ces contributions locales ont été autonomisées, afin d'en renforcer la présence à compter du deuxième appel d'offres<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> La source première se trouve, non pas dans la magnanimité d'HQD, mais bien aux paragraphes 2 et 4 du décret 927-2005 du 12 octobre 2005.

**Tableau 12 : Évolution des critères de sélection d'HQD pour les trois appels d'offres et positionnement relatif des contributions « volontaires »**

Critère	1 <sup>er</sup> appel d'offres	2 <sup>e</sup> appel d'offres	3 <sup>e</sup> appel d'offres
Prix de l'électricité	35	45	30
Contenu québécois additionnel	15	15	10
Contenu régional additionnel	30	20	15
Capacité/solidité financière	5	4	7
Faisabilité du projet	5	4	7
Expérience pertinente	10	3	6
Développement durable	0	9	25
Total	100	100	100

Source : Compilation des auteurs, à partir des grilles d'évaluation d'HQP

Pendant que le cumul des contenus régional et québécois additionnels au minimum prescrit voit son pointage diminuer de 45 points (1<sup>er</sup> appel d'offres) à 35 points (2<sup>e</sup> appel d'offres) et à 25 points (3<sup>e</sup> appel d'offres), et que fluctue aussi le critère du prix de l'électricité (réduit à 30 points au 3<sup>e</sup> appel d'offres) une nouvelle rubrique intitulée « Développement durable »<sup>70</sup> apparaît pour 9 points au 2<sup>e</sup> appel d'offres et augmente à 25 points au 3<sup>e</sup>. C'est dans le contenu de cette rubrique qu'apparaissent les contributions versées aux municipalités et l'appui des élus locaux.

Il faut donc décortiquer comment se mesure le critère du développement durable pour mieux comprendre comment sont orientées les négociations territoriales de réception des parcs éoliens. Le tableau 13 présente l'évolution du critère entre le deuxième et le troisième appels d'offres, pour le volet communautaire. On note d'abord que ce critère permet d'accumuler des points bonis lors du 2<sup>e</sup> appel d'offres. Alors qu'il est plafonné en principe à 9 points, il permet selon la grille d'atteindre 12 points. L'augmentation à 25 points lors du troisième appel d'offres a fermé la porte aux points bonis, mais permet d'accumuler les points supplémentaires surtout par la participation communautaire additionnelle. On se rappellera qu'on a effectivement vu les contributions augmenter entre le premier et le deuxième appels d'offres, puis plafonner au troisième.

La main de l'État favorise donc clairement le versement de contributions monétaires aux municipalités, comme « en lieu de taxes foncières », requalifiées pour la cause de contributions « volontaires » au **développement durable**. Le poids relatif du pointage, qui peut tout de même surprendre par son caractère modeste (6 ou 7 points sur 100, dans le meilleur des cas), confirme à sa façon que les promoteurs utilisent les contributions aux municipalités sous toutes ses formes pour répondre à d'autres impératifs que la seule dictée des grilles d'évaluation.

<sup>70</sup> Rappelons que la Loi sur le développement durable, L.R.Q. c. D-8.1.1 dit à son article 2 que le développement durable doit s'appuyer sur une « vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ».

**Tableau 13 : Contenu pondéré du critère de développement durable selon le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> appels d'offres, en nombre de points sur 100**

Critère	2 <sup>e</sup> appel d'offres	3 <sup>e</sup> appel d'offres
Participation des communautés autochtones pour 10% ou plus	3 (terres publiques ou terres privées)	na
Participation de la municipalité, selon le niveau de participation (10% minimum au 2 <sup>e</sup> appel et de 30% au 3 <sup>e</sup> )	3 (terres publiques ou terres privées)	6
Participation communautaire additionnelle au minimum requis	na	Participation : 6 Contrôle : 6
Appui des élus locaux	2 (terres publiques)	na
Paievements versés aux communautés	1 (terres privées) 4 (terres publiques)	3 (terres privées) 7 (terres publiques)
Application du cadre de référence HQ-MRN sur terres privées	2 (na si terres publiques)	2 (na si terres publiques)
Paievements versés aux propriétaires privés	3 (na si terres publiques)	2 (na si terres publiques)
<b>Total</b>	<b>9 points + 3 points bonis</b>	<b>25</b>

Source : Compilation des auteurs, à partir des grilles d'évaluation d'HQP.

#### *Les objectifs poursuivis par les promoteurs*

Le promoteur qui envisage l'installation d'éoliennes sur le territoire ne peut faire l'économie d'un appui des autorités municipales ou de la population, en raison des outils dont disposent la municipalité ou le citoyen pour y faire obstacle ou du moins nuire au projet. Ainsi, les contributions pourront-elles mettre de l'huile dans la machine et bonifier l'acceptabilité sociale du projet.

Cet objectif apparaît nettement dans le mécanisme du Fonds de visibilité où le promoteur soigne son image et ses appuis, tout en s'attribuant le pouvoir de pénaliser (par un refus de financement) les organismes critiques face au développement éolien. Le Parc de l'Érable nous fournit une autre démonstration de l'utilité des contributions « volontaires » pour favoriser l'adhésion au projet. Le promoteur Enerfin qui a rencontré de vives oppositions<sup>71</sup>, a proposé à la fin de 2010 de doubler les redevances aux municipalités et de mettre sur pied un « fonds de proximité » si le projet était accepté<sup>72</sup>.

Le parc du Massif-du-Sud nous offre un exemple frappant sous une autre forme. Les versements monétaires ont été établis en synchronie avec l'atteinte de décisions administratives ou règlementaires des autorités municipales. Outre le paiement d'un montant forfaitaire de 100 000 \$ lors de la construction du parc (modèle utilisé ailleurs), le promoteur s'est engagé à verser un autre montant du

<sup>71</sup> Regroupement pour le développement durable des Appalaches c. Québec (Commission de protection du territoire agricole du Québec), 2011 CanLII 6623 (QC TAQ) ; Regroupement pour le développement durable des Appalaches c. Québec (CPTAQ), 2011 QC CQ 2406 ; Ferme Baril et frère Inc. c. CPTAQ, 2011 CanLII 54368 (QC TAQ) ; Ferme Baril et frère c. CPTAQ, 2012 QC CQ 528.

<sup>72</sup> « Éoliennes de l'Érable double les redevances aux municipalité », *Courrier Frontenac*, 15 décembre 2010.

même ordre au moment de la délivrance des permis requis par les autorités municipales, et un autre montant de 100 000 \$, enfin, lors de la mise en service du parc.

En ce sens, l'encadrement normatif contraint et détermine une partie seulement de ces contributions. Elles ne sont pas totalement « volontaires » comme le démontre l'analyse des grilles d'évaluation d'HQP, mais elles demeurent une arme volontariste dont peut user le promoteur, tout comme la municipalité, dans le tandem complexe qui s'engage entre le promoteur qui veut installer son équipement éolien et la municipalité d'accueil qui veut négocier son accueil à l'activité. Le mécanisme soulève la question du caractère monnayable de l'acceptabilité sociale d'un parc éolien.

Cette première analyse du mécanisme des contributions volontaires pour l'implantation des parcs éoliens permet de soulever en outre d'autres questions fondamentales de justice et de démocratie. Pourquoi seule la production d'énergie éolienne permet-elle aux municipalités de toucher des contributions pour la présence d'équipements de production électrique sur son territoire ? Pourquoi les communautés locales scolaires n'ont-elles pas droit aux mêmes « en lieu » de taxes foncières ? Une question encore plus importante devra aussi un jour être abordée : celle de l'influence de l'argent pour orienter les décisions réglementaires des municipalités. Il faudrait se rappeler qu'il est même contraire au Code criminel de verser toute somme d'argent dans le but d'influencer un officier public dans sa prise de décision. La formalisation du processus à travers le mécanisme complexe des décrets gouvernementaux, des grilles d'évaluation adoptées par HQP, même approuvées par la Régie de l'énergie, ne peut mettre le résultat final à l'abri de ces questions.

#### **LA CRÉATION D'UNE COALITION DE DÉVELOPPEMENT ÉOLIEN EN GASPÉSIE : LA RÉGIE INTERMUNICIPALE DE L'ÉNERGIE GASPÉSIE-ÎLES DE LA MADELEINE**

La Gaspésie s'est positionnée dès le début des années 2000 comme territoire d'implantation quasi exclusif des projets éoliens dans le cadre du premier appel d'offres lancé en mai 2003 (un investissement de près de 1,9 milliard de dollars), qui prévoyait une « clause gaspésienne »<sup>73</sup>. Toutefois, les retombées territoriales des parcs demeurent limitées, que ce soit dans le cadre du premier appel d'offres ou du second<sup>74</sup>. En dépit d'un taux de rentabilité moyen des champs éoliens compris entre 8 et 15 % (fourchettes maximales) et de propositions de la part des promoteurs<sup>75</sup>, les retombées économiques directes se limitent pour l'essentiel aux compensations volontaires versées aux municipalités hôtes, sans participation au capital (sans droits aux profits) ni au contrôle.

Or à partir du milieu des années 2000, la Conférence régionale des élus Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM) se mobilise pour accroître les retombées territoriales des projets éoliens : elle organise la

---

<sup>73</sup> L'appel d'offres prévoyait un pourcentage des dépenses variant entre 40 et 60 % effectué dans le territoire couvrant la Gaspésie et la MRC de Matane (incluant l'installation des éoliennes et les investissements manufacturiers structurants, selon le décret gouvernemental 927-2005 du 12 octobre 2005). Cf. la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, 31.

<sup>74</sup> Le deuxième appel d'offres permettait certes aux collectivités publiques d'être coactionnaires d'un parc, mais le montant d'investissement requis (plusieurs millions de dollars) était trop élevé pour les petites collectivités.

<sup>75</sup> Le modèle esquissé par certains promoteurs est apparu non acceptable par les élus : les promoteurs proposaient de financer les 20 % de capital de la collectivité publique et de se rembourser en prélevant les revenus de la Municipalité issus de l'exploitation du parc pendant 12 à 14 ans. Finalement, aucune collectivité de Gaspésie n'a accepté cette proposition (entretien, 2 mai 2013).



coordination des acteurs publics face aux sollicitations des promoteurs éoliens et se pose comme actionnaire des parcs éoliens pour obtenir des retombées économiques directes plus importantes et en répartir les bénéfices plus équitablement entre acteurs locaux et exploitants éoliens<sup>76</sup>. Pour ce faire, la CRÉGIM va s'engager sur deux fronts : elle va d'abord appuyer une revalorisation de la place des acteurs locaux dans la politique éolienne nationale, en soutenant la réalisation d'un appel d'offres permettant aux collectivités publiques de se constituer comme maître d'ouvrage associé des projets de parcs éoliens ; elle va aussi construire au niveau local un levier ou une capacité politique, administrative et technique lui permettant de négocier des rétributions ou des compensations financières significatives pour les acteurs publics territoriaux (municipalités et MRC) face aux stratégies agressives des promoteurs (cf. Encadré 11).

Cette stratégie s'appuie sur la construction d'une coalition, articulant la gestion d'enjeux externes (essentiellement l'alignement avec l'instrument des appels d'offres) et celle d'enjeux internes (principalement l'articulation des intérêts entre collectivités publiques) à travers l'institution d'un nouvel organisme : la Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie–Îles de la Madeleine. Celle-ci permet aux collectivités de la Gaspésie d'offrir une réponse collective lors du lancement du volet communautaire du troisième appel d'offres national par Hydro-Québec en 2009.

**Encadré 11: Les promoteurs éoliens comme entrepreneurs d'inaction collective : opacité, mise en concurrence et contributions marginales**

Les méthodes de prospection foncière des développeurs éoliens sont initialement de nature à générer ou exacerber les tensions sociales locales et régionales : la stratégie de *siting* des promoteurs passe largement par la mise en concurrence des municipalités rurales et des MRC. Les développeurs font généralement signer des contrats d'option pour l'installation d'éoliennes avec divers propriétaires fonciers d'une zone géographique propice en s'assurant par le biais de clauses de non-divulgaration de décourager l'action collective et la concertation entre voisins et propriétaires concernés (ce qui permet aussi de limiter la revendication d'une rétribution financière plus élevée). Une fois ces ententes signées, les développeurs prennent contact avec la municipalité pour demander une délibération de soutien au projet éolien, proposant en échange des compensations « volontaires », dont les montants semblent n'être négociables qu'à la marge (entretiens, 30 avril 2013 et 2 mai 2013). On peut ainsi émettre l'hypothèse que les promoteurs s'appuient sur trois facteurs pour restreindre les possibilités de négociation des retombées économiques locales : 1) l'opacité des critères de sélection des projets par Hydro-Québec qui ne donne qu'une place a priori marginale aux facteurs d'acceptabilité sociale et au soutien municipal au projet, 2) la signature de contrats d'option avec les propriétaires terriens pour l'implantation d'éoliennes assortie de clauses de confidentialité des accords signés et 3) enfin les effets politiques de la proximité sociale (voire de confusion) entre élus municipaux et propriétaires fonciers-électeurs qui peuvent faire pression sur leurs édiles locaux pour soutenir un projet qui ne reste à ce stade qu'hypothétique et qui peut apporter quelques subsides supplémentaires tant aux propriétaires fonciers qu'à des budgets municipaux qui ne disposent de leviers de croissance que limités.

*Étape 1. Redéfinir l'enjeu éolien : de l'industrialisation exogène à l'optimisation interne des retombées*

Conformément à la stratégie d'industrialisation par la filière éolienne (programme Accord), la CRÉGIM réactive régulièrement la priorité gaspésienne au sein de la politique gouvernementale et des acteurs publics nationaux. Outre la pérennisation de la filière éolienne gaspésienne née du premier appel d'offres, il s'agit désormais d'identifier et d'améliorer les retombées économiques locales – ainsi des rencontres des représentants de la CRÉGIM avec la direction d'Hydro-Québec en août 2004 ou avec le

<sup>76</sup> Insistons ici sur l'importance majeure de cette organisation pour restreindre les effets de mise en concurrence des municipalités et MRC par les promoteurs (cf. tableau).

ministre des Ressources naturelles et de la Faune et la ministre responsable de la région GÎM en janvier 2007<sup>77</sup>. Il reste certes vital de rappeler l'importance du pourcentage de contenu régional dans la fabrication des éoliennes, d'autant plus que la priorité de la Gaspésie est loin d'être garantie lors du second appel d'offre en 2005, ouvert à l'ensemble du Québec. Cependant l'objet de la mobilisation se déplace drastiquement : l'ambition est désormais d'inventer de nouveaux modes d'intervention économique, générateurs de retombées plus importantes.

Pour ce faire, le premier enjeu est d'établir un consensus parmi les élus gaspésiens, autour de la nécessité d'inventer des mécanismes de mutualisation afin de forger une capacité politique commune qui viendrait compenser l'éclatement et la faiblesse des ressources locales (notamment en matière d'ingénierie) face aux enjeux éoliens (en particulier les sollicitations des promoteurs)<sup>78</sup>. En 2003, une première proposition de la CRÉGÎM est rejetée par les élus locaux : il s'agissait de mutualiser les compensations des projets du premier appel d'offres pour instaurer un fond commun qui servirait de levier financier pour obtenir un concours financier régional dans le cadre du soutien gouvernemental au développement économique des territoires<sup>79</sup>. La CRÉGÎM ne renonce pas pour autant et charge ses techniciens d'explorer les possibilités de participation des acteurs publics au capital des projets éoliens<sup>80</sup> - en dépit des réticences des élus qui s'interrogent sur la légitimité de la démarche (est-ce vraiment le rôle d'une collectivité publique ?) et s'inquiètent de ses effets sur les collectivités (cette participation ne menacerait-elle pas leur capacité d'emprunt ?)<sup>81</sup>.

La CRÉGÎM revient à la charge lors d'une réunion des élus en janvier 2006, en opérant un recadrage symbolique du diagnostic, autour de « l'optimisation » des retombées : au-delà de l'état des lieux, il faut saisir toutes les opportunités non exploitées que la filière éolienne offrirait à la région. Or, elle pourrait les offrir, comme l'indique le différentiel spectaculaire entre le bénéfice territorial et le revenu effectivement généré par une éolienne (de un à cent)<sup>82</sup>. Outre les retombées envisageables en termes de développement des compétences additionnelles pour les firmes de génie-conseil (foresterie,

---

<sup>77</sup> Les échanges d'août 2004 portent sur les modalités de maximisation des retombées régionales du premier et du second appel d'offres : implantation d'une industrie éolienne dans la région, R&D dans le secteur éolien, retombées territoriales de l'éolien. La rencontre est appuyée par les ministres responsables de la région et des ressources naturelles. Lors de la rencontre de janvier 2007, les élus reçoivent l'assurance qu'un comité de travail sera réuni pour discuter de la maximisation des retombées économiques régionales de la filière. (Communiqué de presse de la CRÉGÎM du 29 janvier 2007)

<sup>78</sup> Le milieu municipal des petites collectivités de la région apparaît en effet insuffisamment outillé. Entretien S du 30 avril 2013.

<sup>79</sup> Entretien A, 30 avril 2013.

<sup>80</sup> Entretien A, 30 avril 2013.

<sup>81</sup> Entretien B, 30 avril 2013.

<sup>82</sup> Selon la présentation, le bénéfice territorial est estimé à environ 2 500 \$/MW/an, pour un revenu généré estimé à 270 000 \$/an (pour une éolienne de 1,5 MW avec un taux d'utilisation de 30 %) (Source : support de réunion de la CRÉGÎM).

construction) et de développement des emplois (nouvelles installations de manufacturiers), la CRÉGÎM signale la toute nouvelle possibilité de participer financièrement aux projets de parcs éoliens<sup>83</sup>.

#### *Étape 2. L'accélération et la fenêtre d'opportunité du troisième appel d'offres*

Les travaux préparatoires au troisième appel d'offres donnent à la CRÉGÎM l'occasion de poursuivre ses efforts en vue de former une coalition des collectivités gaspésiennes. La rencontre de décembre 2008 sur l'état de la situation du bloc communautaire permet de faire le point sur les règles posées par les instances nationales et de s'adapter à ce nouveau contexte : une fenêtre d'opportunité s'ouvre avec la promotion nationale de petits projets (25 MW de puissance maximale installée, soit environ 12 éoliennes) fondés sur des partenariats entre un acteur territorial (municipalité, MRC, etc.) et un investisseur privé<sup>84</sup>.

Parmi les types de projets communautaires identifiés, la CRÉGÎM suggère de privilégier les projets greffons aux « nouveaux projets » et aux « projets recyclés », considérant que les premiers offrent les meilleurs espoirs d'obtenir à moindre coût un prix bas de production de l'électricité, ce qui, selon le processus de sélection des projets par HQ, maximise les chances de succès<sup>85</sup>. Il est vrai que, une fois ce choix effectué, des incertitudes restent fortes, en particulier quant à l'articulation entre les propositions locales (le nombre d'une dizaine de projets est suggéré) et les exigences nationales (procédure de sélection des projets par Hydro-Québec, adéquation entre la grille d'analyse et de pondération pour la sélection des projets et les volontés gouvernementales exprimées dans le décret). Dans tous les cas (et que les élus décident d'agir de manière concurrentielle et individuelle ou de se concerter pour soutenir quelques projets communs), il apparaît indispensable de poursuivre la mobilisation auprès des partenaires nationaux pour s'assurer de l'ouverture de la structure d'opportunités politique aux projets gaspésiens (mise en œuvre effective des ambitions gouvernementales favorables à la région, relativisation du poids des contraintes techniques défavorables dans la sélection des projets<sup>86</sup> et promotion de critères favorables aux projets greffons).

C'est donc une feuille de route ambitieuse que dresse à ce stade la Conférence régionale des élus, qui propose un projet territorial intégrant les grandes dimensions internes (informations, évaluations, partenariats, mobilisation de compétences techniques) et externes (négociations avec les promoteurs et les instances nationales) d'une véritable coalition de développement éolien (cf. Encadré 12).

---

<sup>83</sup> Les modifications des lois du domaine municipal en 2006 (loi n°134) permettent dorénavant aux municipalités et MRC de créer des sociétés en commandites avec des entreprises privées pour la production d'énergie éolienne.

<sup>84</sup> Selon le règlement prévu, les projets communautaires doivent garantir un minimum de capitalisation et de contrôle en équité de 30 %, ce qui permet d'évaluer que, pour un projet de 25 MW (au coût d'investissement estimé à 60 M\$), le capital d'équité serait de 18 M\$ soit 5,4 M\$ pour la capitalisation publique minimale (à 30 %).

<sup>85</sup> Les « projets greffons », se rattachant à des projets déjà existants, ont un faible coût de préparation (études à mettre à jour), un risque restreint et assurent des économies substantielles dans la réalisation du parc (coût de raccordement, routes d'accès, station électrique, études environnementales déjà réalisés), donc un prix plus bas.

<sup>86</sup> Plus précisément, il s'agit de s'assurer que les contraintes techniques majeures comme la trop faible capacité de transport des lignes d'HQ en Gaspésie ne constituent pas un critère de pondération négative des projets soumis.

**Encadré 12: De l'invention d'un projet territorial éolien à la formation d'une coalition de développement éolien par la CRÉGIM**

La CRÉGIM évoque (1) un partage d'information, (2) une évaluation commune des potentialités des projets de chacun, (3) un « partenariat » entre les MRC et les municipalités, (4) la mobilisation des ressources spécialisées nécessaires sur les aspects légaux et financiers, (5) la mise au point d'une stratégie concertée et négociée avec le ou les promoteurs retenus ainsi que (6) une intervention auprès du gouvernement et d'Hydro-Québec pour assurer des meilleures chances possibles.

Cet affinement progressif du projet en fonction des transformations de la politique énergétique nationale se poursuit au printemps 2009. En avril, quelques jours avant l'ouverture de l'appel d'offres, une rencontre organisée par la CRÉGÎM a notamment pour objet la mobilisation du capital par le milieu, qui a été revu à la hausse (autour de 6,3 M \$ par parc de 25 MW). Tout en rassurant les élus sur la stabilité de la capacité d'emprunt des municipalités et/ou MRC<sup>87</sup>, la CRÉGÎM énonce les options de financement en fonction de l'investissement des niveaux<sup>88</sup> et rappelle l'importance de l'action collective – tout en observant prudemment que l'importance de l'action collective reste valide quel que soit le nombre de projets<sup>89</sup>. En mai, deux semaines après le lancement de l'appel d'offres, la CRÉGIM organise une nouvelle réunion pour dresser l'état de la situation et obtient les ressources techniques pour aller de l'avant : la CRÉ lance un premier partenariat et mandate des ressources professionnelles à cet effet (100 000 \$ sur 18 mois)<sup>90</sup>.

Parallèlement, la mobilisation des élus gaspésiens se poursuit. Le 9 juin 2009 est organisée à Bonaventure une réunion générale de sensibilisation auprès des municipalités : l'intérêt d'une action collective au sein du troisième appel d'offres est présenté dans ses différentes dimensions (maximisation des chances, partage des gains, atteinte de la capacité de capitalisation de 50 %) et rencontre un beau succès (plus de 90 % des élus présents souscrivent au projet). Suite à des réunions spécifiques avec les conseils des municipalités de chacune des MRC et aux Iles pour expliciter le projet, deux rencontres avec les élus (28 janvier et 18 février 2010 à Sainte-Anne-des-Monts) permettent de valider la formule politique et réglementaire du projet.

La CRÉGÎM mobilise par ailleurs des expertises légales et financières externes pour affiner sa stratégie. Un spécialiste local en gestion de projets, mandaté, estime en juillet 2009 que le modèle d'affaires le plus adapté pour les municipalités est la régie intermunicipale (RI), modèle connu et rassurant (partage des risques financiers, souplesse de la mise de fonds, dissociation de la structure de gestion de ses membres), qui permet de limiter l'exposition financière (par la formation d'une société en commandite

---

<sup>87</sup> Elle pourrait ne pas être affectée par ces emprunts : si le projet est rentable, la charge sur le citoyen est nulle ; le revenu généré par le parc éolien permettrait même d'accroître la capacité d'emprunt de la Municipalité (entretien B, 30 avril 2013).

<sup>88</sup> Sont ainsi présentés : un financement à 100 % par le monde municipal (qui représenterait 66 \$ par habitant si toutes les MRC y adhèrent), un financement à 100 % par d'autres partenaires régionaux et enfin un financement croisé milieu municipal / autres.

<sup>89</sup> La stratégie de la CRÉGÎM, la même que celle présentée le 18 décembre 2008, se fait plus précise : pour « gagner », il convient de « travailler ensemble. Investir ensemble, conjointement et solidairement. Peu importe le nombre de projets, on est gagnant sur la base de nos investissements » (Support de réunions de la CRÉGÎM).

<sup>90</sup> Entretiens A, 30 avril 2013 et 2 mai 2013.

avec le promoteur privé). Puis une firme de conseils juridiques est chargée en janvier 2010 de l'étude de faisabilité technique et financière, et conclut que des dispositions législatives particulières seront indispensables pour permettre aux municipalités de participer à des structures communes visant à produire de l'électricité<sup>91</sup>. Un projet de loi en ce sens sera défendu par le président de la CRÉGÎM en commission parlementaire, avec le député de la région<sup>92</sup>.

### *Étape 3. La création de la régie et la procédure d'appel d'offres*

En février-avril 2010, les cinq MRC signataires et la municipalité des Îles-de-la-Madeleine approuvent par résolution leur adhésion au projet de régie intermunicipale<sup>93</sup>. Le projet est l'objet d'un Projet de loi privé (n°225) à l'Assemblée nationale, adopté le 10 juin 2010. L'entente intermunicipale est finalement signée par les collectivités gaspésiennes et la RI approuvée par le MAMROT durant l'été<sup>94</sup>.

A l'échéance de l'appel d'offres lancé par Hydro-Québec Distribution, cinq projets sont déposés par la CRÉGÎM, répartis dans trois MRC et noués avec quatre promoteurs. L'effet de la RI se fait sentir sur l'organisation des projets, relativement homogènes et laissant une bonne place à la participation publique : en vertu d'une entente de principe sur la répartition de l'actionnariat, la régie est actionnaire à 50 % (dans quatre projets) ou à 40 % des parts (dans un projet), pour un règlement d'emprunt de 40 millions de dollars<sup>95</sup>. Les résultats de l'appel d'offres pour le bloc communautaire, annoncés en décembre 2010, sont pourtant décevants : la régie s'attendait à obtenir trois des cinq projets soumis, et n'en obtient qu'un seul (Le Plateau 2). Parmi les facteurs explicatifs, notons la pondération négative sur le coût de production du kW, grevé par un coût de transport élevé du fait de l'inadaptation des lignes de transport électrique d'Hydro-Québec Distribution en Gaspésie (entretiens A, B, 30 avril et 2 mai 2013).

### *Conclusion*

Ce premier succès, même relatif, forme en tout état de cause une brèche intéressante pour les acteurs territoriaux dans le sous-secteur éolien : la réalisation probable du projet greffon du Plateau 2 devrait

---

<sup>91</sup> La direction des affaires juridiques du MAMROT confirme en février 2010 qu'il « est douteux sur le plan légal qu'une MRC ou une municipalité locale puisse participer à un projet d'éoliennes n'ayant aucune assise sur son territoire et conclure une entente intermunicipale à ce sujet (courriel de la direction juridique du Mamrot à la firme de juris-conseil) ».

<sup>92</sup> Entretien, 2 mai 2013

<sup>93</sup> Cette Régie serait responsable de négocier et conclure des alliances avec des partenaires privés pour exploiter un ou des parcs éoliens sur le territoire, évaluer la faisabilité technique et financière des projets, approuver le dépôt des soumissions en se basant sur une rentabilité minimale (fixée à 10 %) et exploiter un ou plusieurs parcs sur le territoire. Le Conseil d'administration de la RI serait composé de deux représentants de chaque MRC disposant chacun d'un vote et d'un exécutif de trois membres nommés (des non-élus) chargés d'évaluer la rentabilité des projets et de siéger au Conseil d'administration de la société en commandite gestionnaire des parcs. C'est la Régie qui sera responsable du règlement et qui redistribuera les bénéfices aux MRC. La participation des MRC sera fonction de leur valeur foncière uniformisée. Selon les estimations, un seul projet devrait permettre d'assurer la rentabilité des investissements pour le milieu.

<sup>94</sup> cf. la Gazette officielle du Québec le 10 août.

<sup>95</sup> Soit environ un quart de la capacité d'emprunt maximale représentant 1 & de la richesse foncière unifiée des Municipalités membres de la Régie) (entretien B, 30 avril 2013).

assurer des retombées plus importantes aux membres du coactionariat. À terme, ceci pourrait convaincre de pérenniser la régie et doter les élites gaspésiennes d'un capital financier et d'une capacité politique précieux pour le prochain appel d'offres. La RI joue plus généralement un rôle important en matière de développement économique : sans investir le marché de l'éolien (telle n'est pas sa mission<sup>96</sup>), elle dote les petites municipalités d'un soutien politique élargi à la région (qui limite une partie des concurrences) et d'un savoir-faire technique et financier qui leur permet de peser de manière décisive sur les négociations avec les promoteurs.

Certes, on ne trouvera pas là un modèle de développement local ou alternatif : la régie reste conforme à un certain modèle de développement classique en Gaspésie, qui parie sur la grande entreprise pour l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, dans un mode de gouvernance de la filière éolienne qui leur était a priori plutôt défavorable, les acteurs gaspésiens démontrent que l'action collective peut changer des choses.

### 3.4.2 L'enjeu de la planification territoriale

Les premiers temps du « *wind rush* », dans différents pays, ont contribué à réduire largement la question, subtile, de l'implantation locale des parcs à celle, simpliste, de l'explosion des résistances locales. Cette perspective rejaillit encore aujourd'hui sur la planification territoriale, qui garde une assez mauvaise image dans la littérature sur l'acceptabilité sociale des activités éoliennes (cf. Fortin, Fournis, 2013). Or, l'enjeu de la planification dépasse largement les problématiques unilatérales (de la « capacité installée » ou de la « démocratie locale »), parce qu'elle les englobe, remplissant un rôle irremplaçable de gestion des tensions entre les usages différents de la ressource ou de l'espace. Même si les conflits territoriaux (et leurs usages par les élites, de type NIMBY) l'ont mise à mal, cette fonction première de réflexivité territoriale et de mise en cohérence et de délibération des projets locaux et des usages de l'espace (Power, Cowell, 2012) doit être analytiquement revalorisée. S'il y a une conciliation entre l'énergie éolienne et la population locale dans un territoire, elle passera nécessairement par la planification. Nous voudrions ici restaurer au moins deux dimensions qui, parfois négligées, aident à saisir toute la portée des tensions observables autour de la planification spatiale. D'abord, la régulation juridique de l'espace ne se réduit pas au local : elle passe simultanément par d'autres échelles d'action, ce qui oblige à se demander si, et dans quelle mesure, les instances nationales concernées font usage de leur pouvoir d'encadrement des activités sur lesquelles elles ont compétence. Ici, nous nous focaliserons sur le cas, particulier mais révélateur, de la place – assez restreinte – que la CPTAQ a entendu se donner dans la protection du territoire agricole (sa mission historique) à l'égard de l'enjeu récent de l'implantation des activités éoliennes dans les terres agricoles. Cette gestion à plusieurs échelles de l'usage des espaces est essentielle pour comprendre que si les conflits apparaissent aussi virulents au niveau de la planification locale, c'est (entre autres) parce que les questions importantes qu'ils posent n'ont pas été traitées en amont et à d'autres niveaux. D'autre part, les conflits autour de la planification locale de l'éolien doivent aussi être pris pour ce qu'ils sont : des controverses sociotechniques complexes, relatives à l'implantation d'activités nouvelles dans des communautés préexistantes, elles-mêmes traversées d'ambivalences et de divisions, qui sont tiraillées par les stratégies des uns (les promoteurs) et des autres (les élus locaux, les opposants, etc.) visant à redéfinir la « nature » du territoire (cadre de vie, cadre de démocratie, développement économique, etc.). Dans ce cadre, il faut

---

<sup>96</sup> Elle ne dispose d'aucune ressource spécifique d'un point de vue technique dans le développement de projet, mais elle peut choisir avec qui les acteurs du territoire souhaitent travailler (entretien B, 30 avril 2013).

donc restituer à la fois la densité du conflit, qui met en jeu la communauté présente (mais aussi future) dans toute sa complexité, et la subtilité des interactions entre les parties prenantes pour saisir le fonctionnement effectif de la planification locale. Tel est l'objet de la seconde partie, consacrée à la controverse éolienne d'Éoleville.

## **LA RÉGULATION PAR LE HAUT DE L'ACTIVITÉ ÉOLIENNE : LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC**

### *Les composantes territoriales ou foncières d'un parc éolien*

Plusieurs facteurs se combinent pour déterminer l'impact d'un parc dans l'espace. Un parc éolien comporte deux grandes composantes : les éoliennes elles-mêmes, mais aussi l'ensemble du réseau collecteur, constitué de câbles enfouis dans le sol, qui doivent recueillir l'électricité générée par chaque éolienne afin de l'acheminer jusqu'au poste de transformation, qui élève la tension avant de procéder à l'interconnexion avec le réseau de transport d'Hydro-Québec. L'installation de ces deux composantes exige à son tour l'aménagement d'un réseau routier pour procéder à l'installation des éoliennes et du réseau de collecte, et pour maintenir l'accès au parc et à chaque éolienne jusqu'à la fin de la vie utile des installations.

En outre, lorsqu'un parc éolien est installé dans une région éloignée des grands centres de production hydroélectrique ou des grandes lignes de transport à haute tension (comme dans la péninsule gaspésienne), l'ajout de parcs éoliens sur le territoire exige l'implantation de nouvelles lignes de transport ou leur accroissement de capacité. Cet impact foncier doit donc être ajouté à celui du parc lui-même, et requiert également des autorisations.

Le territoire de réception de ces infrastructures peut à son tour être qualifié selon deux types de distinctions : domaine privé (terres privées, parfois sous zonage agricole) ou domaine public (terres publiques sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles) ; territoire municipalisé ou territoire non organisé<sup>97</sup>.

Une première dynamique influençant la planification du sous-secteur éolien est la régulation des activités par les instances centrales, afin de les insérer au sein des sociétés locales. Si plusieurs organes centraux (certains ministères en particulier) contribuent à encadrer l'inscription territoriale des parcs éoliens, il semble pertinent d'observer plus particulièrement le rôle de la CPTAQ, dans la mesure où il s'agit d'une instance relativement puissante au Québec, dont la vocation est la réaffirmation de l'importance primordiale du territoire agricole, ce qui lui confère une place stratégique dans la gestion des activités économiques sur les territoires agricoles. À ce titre, son action constitue une bonne illustration des modalités de gestion par le centre (ce que nous désignons ici comme la régulation par le haut) de l'articulation entre les activités préexistantes (en l'occurrence agricoles) sur les territoires et les nouvelles activités liées à la production de l'énergie éolienne. Nous allons donc nous intéresser dans

---

<sup>97</sup> Aucun parc éolien n'est pour l'instant érigé à l'extérieur des terres régies par la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.R.Q. c. O-9 qui distingue entre ces deux types de territoires. En effet, même si la Régie de l'énergie avait proposé dans son Avis sur l'énergie éolienne de 2003 d'aller de l'avant dans les territoires isolés du réseau de distribution d'Hydro-Québec, aucun parc n'est encore implanté sur les terres régies par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, c'est-à-dire le territoire soumis à la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V- ?

cette section aux décisions de la CPTAQ relatives à l'impact de l'implantation d'infrastructures liées à l'énergie éolienne sur la protection des territoires agricoles prévue par la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1.

*Bases législatives du contrôle de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)*

La CPTAQ est une instance de régulation incontournable pour tout projet de construction d'un parc éolien en territoire agricole : depuis l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole* au Québec en 1978<sup>98</sup>, l'utilisation d'une zone désignée agricole pour des fins autres que l'agriculture requiert une autorisation de la Commission. Les articles 12 et 62 de la loi énoncent les critères que doit et peut prendre en considération la CPTAQ lorsqu'elle se prononce sur une demande d'utilisation d'un terrain situé en zone verte. Les décisions rendues par la Commission, depuis les premières implantations de parcs éoliens dans la péninsule gaspésienne jusqu'aux projets communautaires retenus dans le cadre du troisième appel d'offres, nous permettent de jeter une certaine lumière sur l'activité de régulation juridique de l'éolien par le centre, sur les critères retenus, les normes et les tendances qui s'en dégagent.

La CPTAQ entend normalement (ou du moins invite) l'ensemble des voix pertinentes sur le territoire. La Commission sollicite toujours l'avis des municipalités locales et des MRC quant à la conformité du projet en matière d'aménagement du territoire et de règlement de zonage – et n'hésite pas à rejeter la demande qui y contreviendrait. Elle sollicite aussi, et de façon constante, l'avis de l'Union des producteurs agricoles (UPA), section régionale. Des réserves ou un avis contraire de l'UPA se traduisent ainsi par la convocation d'une rencontre publique où les différents points de vue pourront être présentés et débattus. En tant qu'organisme quasi-judiciaire, c'est finalement la Commission qui tranche et rend une décision, à l'issue de cette esquisse de dialogue territorial.

Soulignons aussi que la Commission adopte une perspective strictement conforme à sa mission, soit la gestion du territoire agricole. Elle rappelle constamment que son rôle n'est pas de juger de la pertinence du projet éolien qui lui est soumis, ni de traiter de questions qui débordent de sa compétence, comme son acceptabilité sociale, l'impact sur la communauté ou les paysages, ou encore sur la qualité de vie des résidents ou son impact environnemental. Ces questions doivent être débattues dans d'autres forums, le cas échéant. De son côté, la Commission doit essentiellement se prononcer sur l'impact de la demande qui lui est soumise sur l'activité agricole, en prenant en considération les critères que la loi lui indique, au nombre desquels on retrouve le contexte des particularités locales (a. 12), les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité (a. 62, para 9) et les effets de la demande sur le développement économique d'une région (a. 62 para 10). Les critères du développement économique d'une région inscrits dans la loi sur la protection du territoire agricole auront vite fait d'entrer en résonance avec les objectifs plus généraux de développement économique qui sous-tendent le déploiement de la filière éolienne au Québec.

Après quelques projets sur lesquels la CPTAQ n'est pas appelée à se prononcer<sup>99</sup>, le premier parc éolien nécessitant le sauf-conduit de la CPTAQ est le parc de Saint-Ulric et Saint-Léandre, dans la MRC de

---

<sup>98</sup> Loi sur la protection du territoire agricole, L.Q. 1978, c. 10.

<sup>99</sup> Plusieurs parcs éoliens n'ont pas eu à se présenter devant la CPTAQ avant d'aller de l'avant, ou encore, n'ont dû soumettre à son approbation qu'une petite portion des installations lorsque seulement quelques éoliennes ou parties de l'infrastructure étaient situées sur un territoire zoné. C'est par exemple le cas du parc New Richmond,



Matane<sup>100</sup>. Celui-ci illustre assez bien comment une instance centrale fait un usage somme toute assez permissif de sa fonction de régulation. La CPTAQ se prononce pourtant en premier lieu contre l'installation de 40 éoliennes sur un total de 72 ; parmi ces 40 éoliennes, 19 sont situées dans des érablières et 21 sur des terres en culture. Conformément à son rôle devant permettre l'expression des intérêts en présence, la CPTAQ tient une réunion publique à Rimouski le 17 janvier 2007, afin de permettre au promoteur de s'expliquer, puis organise une rencontre supplémentaire avec l'UPA. En réaction à l'orientation préliminaire de la Commission, le promoteur s'est prêté dans la moitié des cas litigieux à des ajustements. Le tableau qui suit résume la façon dont la Commission caractérise la situation des éoliennes, à la suite de son analyse exhaustive de leur impact sur le territoire agricole.

**Tableau 14: Caractérisation des éoliennes du parc Saint-Ulric-Saint-Léandre de la MRC de Matane par la CPTAQ**

40 éoliennes sur 72 ont un impact important sur l'agriculture ou l'acériculture	Le potentiel agricole ou acéricole est très important, mais les éoliennes ne peuvent être déplacées sans mettre en cause la viabilité du projet	Le promoteur consent à déplacer l'éolienne dans une aire de moindre impact, comme près d'un boisé ou près d'un chemin d'accès
19 éoliennes situées dans des érablières	7	12
21 éoliennes situées sur des terres en culture	12	9
Total : 40	19	21

**Encadré 13 : L'impact du critère du développement économique dans les décisions de la CPTAQ**

Même si la CPTAQ affirme que son rôle se limite à l'impact des activités sur l'agriculture, elle doit aussi prendre en considération le contexte plus large d'une demande d'usage pour des fins autres que l'agriculture. Les décisions confirment que le développement économique découlant de l'implantation d'un parc éolien que défend le promoteur pèse assez lourd dans la balance décisionnelle de la Commission. Dans la décision de la CPTAQ du 27 février 2007 concernant le parc de St-Ulric/St-Léandre de Matane, elle écrit, paragraphe 40 :

À l'intérieur de la zone agricole, les espaces disponibles pour l'implantation d'éoliennes sont assez restreints, puisque l'on doit considérer les vents propices et la réglementation limitant l'implantation d'éoliennes, de même que les autres contraintes qui doivent être considérées par la demanderesse. En fait, lors de la rencontre publique, la demanderesse a réellement démontré qu'en tenant compte des espaces qu'il lui restait pour implanter des éoliennes, elle a fait tous les efforts pour éviter les impacts sur la protection du territoire et des activités agricoles. On doit conclure maintenant que le travail a été bien fait pour éviter ces impacts sur l'agriculture.

Et paragraphe 44 :

Cela dit, lorsqu'elle rend une décision, la Commission ne doit pas considérer uniquement les impacts sur l'agriculture. Elle doit aussi prendre en considération le contexte des particularités régionales (article 12), les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité (article 62, paragraphe 9) et les effets d'une demande sur le développement économique d'une région (article 62, paragraphe 10). Or, l'étude de la preuve soumise pour tous ces éléments milite en faveur d'une autorisation et surtout en ce qui concerne l'effet sur le développement économique qui n'est pas négligeable.

dont une seule des 33 éoliennes repose en territoire agricole. Le promoteur soutient néanmoins qu'elle est l'éolienne maîtresse selon la ressource vent et que son emplacement est stratégique pour répondre aux exigences du contrat conclu avec Hydro-Québec : Venterre (Re), 2009 CanLII 25712 (QC CPTAQ).

<sup>100</sup> Éoliennes Saint-Ulric et Saint-Léandre (Re), 2007 CanLII 348329 (QC CPTAQ).

La CPTAQ rapporte d'abord la réglementation restrictive de la MRC de Matane dont le règlement de contrôle intérimaire interdit l'implantation d'éoliennes à moins de 500 mètres d'un périmètre d'urbanisation ou de 350 mètres d'une résidence située hors de ce périmètre. Le règlement mercéen interdit en outre toute éolienne entre le fleuve et la route nationale 132, ou dans le corridor touristique de la 132 ou de la 195. Le promoteur, qui doit composer avec l'accessibilité au vent, est ainsi retransché dans les zones sensibles aux yeux de la protection agricole. À l'issue du processus d'adaptation, la Commission se montrera satisfaite : en incorporant les contraintes imposées par les autorités locales, la Société en commandite a déployé tous les efforts raisonnables pour diminuer les impacts sur l'agriculture. La Commission rappelle en outre qu'elle ne doit pas limiter son analyse aux seuls impacts sur l'agriculture, et qu'au final l'effet non négligeable sur le développement économique de la région militait en faveur d'une autorisation.

L'implantation de la filière éolienne au Québec se traduit ainsi parfois par une forme de court-circuitage de la logique de la protection du territoire agricole. C'est le cas pour le Parc éolien de la Montérégie, situé au cœur de ce que la Commission reconnaît comme étant le jardin du Québec, avec un potentiel agricole qui surpasse les moyennes de toutes les régions du Québec<sup>101</sup>. La décision est rendue en 2011. À cette date, la CPTAQ a d'ores et déjà un historique de décisions qui lui a permis d'élaborer avec soin des critères complexes et subtils pour appuyer son acceptation ou son rejet d'un projet éolien. Pourtant, ici, la Commission fait une pause et s'étonne : c'est la première fois, après plus de quatre années de demandes soutenues liées au déploiement de l'énergie éolienne, qu'elle se trouve confrontée à un projet qui non seulement se situe au cœur d'une des meilleures régions agricoles du Québec, mais aussi dont l'ensemble des éoliennes est localisé en pleine zone de culture. Dans ce contexte, sa décision fait figure de symbole.

Ainsi, malgré les objections argumentaires que la Commission elle-même a patiemment développées au cours de ses décisions précédentes, elle révèle ici combien ses propres décisions sont perméables à la puissance normative de la machine éolienne, sous l'interprétation de l'article 61.1 de la loi. Le filigrane des décisions de la Commission nous rappelle avec constance que les retombées économiques escomptées semblent bien souvent faire tourner les pales de l'industrie éolienne.

La CPTAQ a fait preuve de la même mansuétude quant aux centaines de kilomètres de lignes de transport à haute tension qu'Hydro-Québec a dû ériger pour recueillir les déversements d'électricité éolienne de la péninsule gaspésienne et qui traversent pour partie des terres agricoles en culture ou des érablières. L'impératif de la fonction d'utilité publique (qui n'est pas alléguée pour les parcs eux-mêmes relevant plutôt d'une fonction industrielle) a pesé lourd dans les décisions favorables de la Commission au sujet de ces lignes, dans la mesure où Hydro-Québec a pu démontrer à la Commission que le parcours de moindre impact avait été retenu.

Au final, l'exemple de la CPTAQ semble indiquer que la régulation par le haut de la production d'énergie éolienne, en l'occurrence via la protection du territoire agricole, souffle dans une direction favorable à l'industrie énergétique, bien davantage que dans celle de la reconnaissance des usages traditionnels et multiples des territoires – y compris de la part d'une instance dont c'est précisément la fonction.

---

<sup>101</sup> Kruger Énergie Montérégie Société en commandite (Re), 2011 CanLII 29806 (QC CPTAQ)

**Encadré 14 : Une décision de la CPTAQ face à un parc éolien au cœur du « Jardin du Québec »**

L'intervention de l'UPA dans le dossier du parc éolien de la Montérégie est particulièrement frappante. Elle conclut ainsi ses observations présentées à la Commission:

En conclusion, il y a tout lieu de revoir les façons de faire dans l'attribution des contrats et la détermination des critères de sélection. Nous déplorons qu'actuellement, les critères d'implantation considèrent les chauves-souris, les tours de télécommunication, les cours d'eau, les routes, les gazoducs, les rives, etc., comme prioritaires. Dans cette liste, l'agriculture brille par son absence. Après avoir cartographié l'ensemble de ces contraintes, quels sont les endroits disponibles ? Les terres agricoles de classe 0, 1, 2 et 3. Cette ressource est fragile, épuisable, en voie de disparition et vitale!

La décision rendue par la Commission le 19 mai 2011 écarte habilement les objections de l'UPA - paragraphe 106 : « En ce qui concerne la perte de ressources pour l'agriculture, la Commission constate qu'aucune des demandes traitées à ce jour ne se situait dans un milieu agricole aussi dynamique et comportant aussi peu d'espaces, généralement boisés, de moindre valeur pour l'agriculture. » Toutefois, la CPTAQ reconnaît les contraintes techniques, notamment en ce qui concerne les vents propices à l'exploitation des éoliennes, avec lesquelles doit composer KEMONT. La Commission reconnaît que les espaces disponibles pour la réalisation du projet sont restreints. Elle poursuit au paragraphe 109 :

Devant cela, la Commission doit reconnaître que des mesures intéressantes ont été prises par la demanderesse pour que soit limité l'impact de la demande sur le territoire agricole, dont notamment l'enfouissement du socle soutenant les éoliennes. Il s'agit du premier projet, traité par la Commission, où l'on pourra cultiver au-dessus du socle d'une éolienne, ce qui a pour conséquence de réduire à 145 mètres carrés la superficie non utilisable en agriculture pour chacune des éoliennes [...].

Et elle conclut avec l'argument du développement économique, y compris les contributions versées aux propriétaires et aux municipalités, paragraphe 126 :

Or, la preuve soumise indique que le projet aura un impact positif sur le développement économique de la région et des municipalités concernées par l'investissement global de 300M \$ et que cela créera, en période de construction, jusqu'à 120 emplois directs, en grande partie à l'échelle locale. Aussi, on souligne que des redevances seront versées aux propriétaires des lieux et aux municipalités concernées, ce qui aura des incidences positives pour la communauté régionale.

**LA PLANIFICATION PAR LE BAS DE L'ACTIVITÉ ÉOLIENNE : LA CONTROVERSE D'ÉOLEVILLE**

L'analyse du cas du projet éolien d'Éoleville<sup>102</sup> permet de saisir la complexité des controverses éoliennes (qui commencent souvent par des stratégies de localisation (*siting*) des promoteurs, bien avant que le conflit ne soit médiatisé), au cœur de la tension entre la localisation technique (*siting*) et la défense du lieu (« l'emplacement », que la planification tente de réguler) (Devine-Wright, 2011). Dans cette dernière perspective, nous viserons à comprendre le rôle des instruments juridiques et de la planification dans les dynamiques de controverse.

*Contexte : les installations éoliennes à Éoleville*

Éoleville est une municipalité d'environ 2 800 habitants, rattachée à la MRC de La Mitis dans la région administrative du Bas-Saint-Laurent, à une quinzaine de kilomètres à l'est de Rimouski. Elle regroupe deux noyaux villageois fusionnés : un ensemble urbanisé en bordure du fleuve Saint-Laurent et un second ensemble de l'autre côté de la route fédérale 20. À la suite du premier appel d'offres, une

<sup>102</sup> La présente étude s'appuie sur un travail d'analyse documentaire fait pour dégager la structure chronologique des événements, en décembre 2008, par Anne-Sophie Devanne, chercheure post-doctorale à la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial de l'UQAR, et complétée par Jean-Philippe Laliberté, en janvier 2013. Nous les remercions de leur contribution. Dans ce texte, le nom de la municipalité a été remplacé par « Éoleville ».

douzaine d'éoliennes ont été implantées dans la MRC, sur la Municipalité de Mitis-sur-Mer (projet de Baie-des-Sables). Une entreprise québécoise, le Promoteur<sup>103</sup>, dépose dans le cadre du second appel d'offres, en septembre 2007, un nouveau projet de parc éolien (34 éoliennes pour 68 MW) localisé sur les bords de municipalités proches (27 éoliennes et 7 éoliennes), à proximité de l'aéroport régional. Le projet est accepté par Hydro-Québec Distribution le 5 mai 2008, pour une livraison prévue en 2012.

*Phase 1 : Une ouverture discrète, marquée par l'incertitude et l'ambiguïté*

Les manœuvres débutent au printemps 2007, lorsque le Promoteur demande une première rencontre avec la municipalité d'Éoleville<sup>104</sup>, afin d'obtenir le soutien des élus pour déposer le projet de 27 éoliennes. Le Promoteur a en effet entamé sa stratégie de localisation technique, démarchant les propriétaires des terrains et concluant des contrats d'option assortis de clauses de confidentialité et de non-divulgateur. Faute de mandat politique précis, de capital politique et d'informations quant aux impacts spatiaux du projet, le conseil municipal hésite puis se prononce, le 6 août 2007, pour un soutien conditionnel au respect du verdict des « consultations publiques auprès de la population d'Éoleville obtenues par voie de référendum, et ce aux frais [du Promoteur] »<sup>105</sup>. L'ambiguïté de la décision frôle la non-décision : d'un côté, il s'agit de ne pas bloquer le processus qui, tel que présenté par le Promoteur, laisse entendre des « retombées mirobolantes »<sup>106</sup> ; d'un autre côté, il s'agit de laisser à la population la liberté du choix final, en vertu d'une expression démocratique forte. Le Promoteur n'est d'ailleurs pas plus clair, lorsqu'il garantit, lors de l'entente du 21 août 2007, qu'il s'assurera effectivement « que la majorité de la population locale est satisfaite<sup>107</sup> » - sans s'engager précisément sur un quelconque référendum. Ce flou sémantique et symbolique autour de l'acceptabilité sociale, qui ne vaut ni acceptation ni refus, tient largement d'un malentendu opératoire.

Cet alliage fragile entre incertitudes et ambiguïtés perdure un temps après l'annonce officielle du projet : après avoir rencontré le Promoteur le 29 mai 2008<sup>108</sup>, la municipalité participe le 11 juin à la formation d'un « comité consultatif » chargé d'évaluer le dossier, en fonction d'informations fournies par le Promoteur comme par les citoyens. Cependant, la configuration locale est bouleversée par l'irruption de la controverse : la municipalité retire son appui le 4 août 2008<sup>109</sup> et dénonce rapidement la proposition du Promoteur de créer une table de concertation régionale qui rassemblerait élus, consultants et promoteur, et serait chargée de rencontrer les opposants<sup>110</sup>. Il est vrai que le promoteur

---

<sup>103</sup> Dans ce texte, le nom de l'entreprise promoteur du parc éolien a été remplacé par « Promoteur ».

<sup>104</sup> Source : Lettre de la mairesse d'Éoleville, 7 avril 2009.

<sup>105</sup> Résolution 2007-08-237.

<sup>106</sup> Lors de l'entretien réalisé le 12 décembre 2012, l' élu municipal d'Éoleville parlera de 5 000 dollars par éolienne, soit 135 000 dollars par année, ce qui représente 4 % du budget de fonctionnement de la municipalité.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Résolution 2008-08-214 de la Municipalité.

<sup>110</sup> Sources : Le Soleil, « Mise sur pied d'une table de concertation », 23 août 2008, p. 52 ; Radio Canada Bas Saint-Laurent, « [Le Promoteur] tente de rassurer les résidents », 22 août 2008, accessible en ligne : [http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/08/22/001-███\\_eoliennes.asp](http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/08/22/001-███_eoliennes.asp), consulté le 22 janvier 2013. L'Information, « Une table de concertation qui ne fait pas l'unanimité », 10 septembre 2008, accessible en ligne :

peine parallèlement à clarifier sa position sur le référendum dans les médias : « nous n'avons jamais dit non au référendum et nous n'avons jamais dit oui »<sup>111</sup>. Pendant quelques mois, le Promoteur va plutôt poursuivre une stratégie plus légère, basée sur une logique d'information unilatérale à la population<sup>112</sup>. Ces démarches sont insuffisantes, parce que les termes de l'échange ont changé entre-temps, avec la cristallisation du cadrage des opposants.

#### *Phase 2 : la controverse et la cristallisation*

Dès l'annonce du projet en mai, un comité de citoyens s'est formé pour s'y opposer. Occupant l'espace public local (brochure, blogue, etc.<sup>113</sup>), il appelle rapidement à faire pression sur la municipalité<sup>114</sup> et enclenche une stratégie de recadrage symbolique de la question éolienne, qui se décline en deux volets principaux. La contestation est d'ordre procédural : elle vise un processus décisionnel perçu comme entaché de secret, manquant de transparence, de consultation et d'information. Elle a également une dimension substantielle, liée aux effets concrets du projet sur une zone habitée, en particulier sur l'habitat (distance par rapport aux résidences) et le paysage (la « vue sur le fleuve », si importante dans le Bas-Saint-Laurent). Ces deux thématiques convergent sur le thème du déficit de planification et de démocratie locales : non seulement le Promoteur ne respecte pas la parole donnée (celle d'un « référendum auprès de la population, le tout aux frais [du Promoteur] »<sup>115</sup>), mais la bonne volonté de la municipalité ne suffira pas à compenser la faiblesse du levier politique que représente la planification (notamment l'aspect peu contraignant du Règlement de contrôle intérimaire). Bref, comment faire valoir l'expression démocratique en l'absence d'une planification offrant des leviers d'action efficaces ?

Suite à son retrait début août, la municipalité prend un leadership technique et juridique pour répondre aux questionnements de la population. En termes de contenu, elle peut s'appuyer sur une récente étude

---

<http://www.hebdosregionaux.ca/bas-st-laurent/2008/09/10/une-table-de-concertation-qui-ne-fait-pas-lunanimite>, consulté le 14 janvier 2013. Radio Canada Bas Saint-Laurent, « [Le Promoteur] répond aux désirs des maires », 25 septembre 2008, accessible en ligne : <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/09/25/002-parc-█.asp>, consulté le 22 janvier 2013.

<sup>111</sup> Source : Radio Canada Bas Saint-Laurent, « [Le Promoteur] tente de rassurer les résidents », 22 août 2008, accessible en ligne : [http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/08/22/001-█\\_eoliennes.asp](http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/08/22/001-█_eoliennes.asp), consulté le 22 janvier 2013.

<sup>112</sup> Ainsi de la lettre d'information envoyée à la population fin juillet (Source : lettre envoyée par le Promoteur, en date du 28 juillet 2008) ou, la séance d'information le 28 octobre à Luceville qui regroupe plus de 150 personnes, citoyens inquiets et opposants (Source : communication personnelle avec l'un des participants à la réunion).

<sup>113</sup> Source : <http://www.geocities.com/ventsainteluce/>, et <http://www.lesblogues.com/eolesainteluce>, consultés le 3 décembre 2008.

<sup>114</sup> Source : *Le Gruge-Sillon*, n°1, juillet 2008. Lors du concours annuel de châteaux de sable d'Éoleville, il distribue un « Feuillet d'information des citoyens s'opposant au projet éolien », le *Gruge-Sillon* (en référence au *Coquesillon*, bulletin municipal).

<sup>115</sup> Roger Boudreau, « Parc éolien de Ste-Luce-Ste-Flavie : vents du large », *L'Avantage*, 8 mai 2008, accessible en ligne : [http://www.lavantage.qc.ca/actualites/parc\\_eolien\\_ste-luce-ste-flavie\\_vents\\_du\\_large.html](http://www.lavantage.qc.ca/actualites/parc_eolien_ste-luce-ste-flavie_vents_du_large.html), consulté le 16 mai 2008.

régionale de caractérisation des paysages<sup>116</sup>, rapidement mobilisée par les opposants mais aussi par les élus : dans une région de « forte concentration de paysages de très grande qualité » et dont la « préservation est souhaitable », la municipalité vise désormais à « construire collectivement une vision du paysage local et régional souhaité, puis à discuter de la place que pourraient y occuper ou non de grands projets d'infrastructures comme des parcs éoliens<sup>117</sup> ». En ce qui concerne la procédure, les élus se font entrepreneurs de planification : ils mobilisent diverses expertises<sup>118</sup> afin de mener une réflexion quant aux outils juridiques à leur disposition pour peser sur la localisation des éoliennes<sup>119</sup>. En quelques mois, en dépit d'un vide juridique sur le projet en tant que tel, la municipalité use de sa compétence locale en matière de réglementation du sol pour définir les paramètres non négociables de localisation des éoliennes. Le 20 novembre 2008 est adopté le règlement « R-2008-102, prohibant l'implantation d'éoliennes sur une partie du territoire de la municipalité », excluant l'implantation d'éoliennes entre le fleuve et la ligne de transport électrique et l'orientant plutôt au sud-est de la municipalité, au-delà du troisième rang<sup>120</sup>. La municipalité d'Éoleville adopte ensuite, le 13 janvier 2009, un règlement de zonage pour empêcher la mise en place d'éoliennes dans un corridor de 5 kilomètres entre le fleuve et le troisième rang.

Le projet paraît condamné en l'état... mais les débats se sont déplacés. Toutes les parties en présence ont en effet entrepris une extension de la controverse à d'autres échelles, visant à susciter des alliances pour peser sur le processus décisionnel local. Outre le comité de citoyens (qui appelle à faire pression sur l'ensemble des élus locaux, mercéens et nationaux) et le Promoteur (cf. infra), la municipalité porte un enjeu majeur, à savoir faire reconnaître ses revendications au sein d'une MRC partagée sur la question. Certains maires de la MRC hésitent en effet face à la demande de modification du règlement de contrôle intérimaire (RCI)<sup>121</sup> par la municipalité, qui ouvre à une formule plus contraignante pour les promoteurs et la localisation des éoliennes<sup>122</sup>. Toutefois, après l'échec d'une tentative de renégociation de la localisation du parc concerné (qui aurait restauré le consensus dans la MRC<sup>123</sup>), la décision

---

<sup>116</sup> Ruralys (2008) Caractérisation et évaluation des paysages du Bas-Saint-Laurent : un outil de connaissance et de gestion du territoire. La MRC de la Mitis. Rapport remis à la CRÉBSL, La Pocatière : Ruralys, 124 p. L'étude a été réalisée pour la Conférence régionale des élus du Bas-Saint-Laurent.

<sup>117</sup> Texte de la résolution. Il importe de noter ici qu'il s'agit d'une proposition faite par les chercheurs Fortin et Devanne ont pris part à cette étude de Ruralys, notamment en proposant une démarche appliquée de planification participative (voir Ruralys, 2008).

<sup>118</sup> Outre les travaux du service d'aménagement de la MRC, soulignons le rôle de l'étude de caractérisation des paysages de la MRC de la Mitis, et du *Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*.

<sup>119</sup> Avis de motion de règlement municipal, prise de contact avec la MRC pour réviser le RCI, projet de règlement d'un PIIA (plans d'implantation et d'intégration architecturale).

<sup>120</sup> Source : Lettre de la Mairesse d'Éoleville, 7 avril 2009

<sup>121</sup> Source : Lettre de la Mairesse d'Éoleville, 7 avril 2009.

<sup>122</sup> (entretien, 25 janvier 2013)

<sup>123</sup> En novembre 2008, les municipalités concernées proposent à Hydro-Québec une relocalisation consensuelle du projet dans la MRC, sur l'un des sites non retenus dans l'appel d'offre (Les Hauteurs). Radio Canada Est du Québec, « Les Hauteurs pour des éoliennes », 12 novembre 2008, accessible en ligne : <http://www.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2008/11/12/010-██████████.asp>, consulté le 3 décembre 2008.

supralocale valide le renforcement des normes d'implantation le 26 novembre 2008 : le règlement RÈG 239-009 de la MRC en vue de modifier son schéma d'aménagement et de développement révisé s'aligne sur les dispositions d'Éoleville. La validation par le MAMROT de ce règlement en février 2009<sup>124</sup> donnera lieu à une dernière intervention, symbolique, de la MRC, lorsque le préfet de la MRC se joint au président du Promoteur pour appeler à temporiser... sans succès. On entre ainsi dans la dernière phase de la controverse.

*Phase 3. La clôture de la controverse : évitement et ambiguïtés*

La clôture de la controverse n'est elle-même pas dénuée d'ambiguïtés. D'un côté, la communauté (y compris les partisans du projet éolien) s'accorde pour mettre fin au dilemme en déplaçant l'enjeu : un référendum sera effectivement organisé, le 3 mai 2009<sup>125</sup>, mais moins sur le projet lui-même que sur le règlement municipal à son égard. Sollicité pour fournir les informations nécessaires à la délibération<sup>126</sup>, le Promoteur refuse cependant de se prêter à l'exercice : il préfère annoncer le 16 mars 2009 qu'il abandonne unilatéralement le projet de parc éolien. Bien que d'autres facteurs aient pu jouer<sup>127</sup>, il rejette la responsabilité de l'échec sur la municipalité d'Éoleville – comme d'ailleurs le préfet de la MRC<sup>128</sup>. Un mois et demi plus tard, les partisans du nouveau règlement remportent difficilement le référendum, à 52,4 % (avec un taux de participation de 41 %<sup>129</sup>). Cette issue laisse entrevoir un évitement systématique, lié à un débat impossible : faute de pouvoir se prononcer sur le projet, la population a dû se prononcer sur un règlement municipal (applicable au projet) ; faute de pouvoir influencer sur les mécanismes décisionnels, le Promoteur a préféré annuler son projet (et vider le référendum de son objet). Cependant, l'histoire ne s'arrête pas là et se traduit durablement dans les rapports au sein de la MRC, quant à sa vocation éolienne.

La MRC de la Mitis confirme d'un côté sa position, en adoptant en janvier 2011 un règlement assurant une distance minimale entre la construction d'éoliennes d'une part et le Saint-Laurent et les habitations d'autre part<sup>130</sup>. Elle confirme d'un autre côté son engagement dans des projets éoliens dynamiques et ambitieux qui, localisés dans l'arrière-pays, exigent des investissements substantiels pour assurer des retours intéressants. Mais la méfiance et les divisions l'emportent un temps au sein de la municipalité

---

<sup>124</sup> Source : Lettre de la Mairesse d'Éoleville, 7 avril 2009.

<sup>125</sup> Source : Radio Canada Est du Québec, « Nouvelle embûche pour [le Promoteur] » 14 janvier 2009.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> NavCanada, qui gère la circulation aérienne, avertit le Promoteur début 2009 qu'elle interdit la construction d'éoliennes sur une partie du territoire visé par le projet – information tardivement transmise aux élus. Source : Radio Canada Est du Québec, « Le manque de transparence dénoncé », 18 avril 2009.

<sup>128</sup> Source : Radio Canada Est du Québec, « [Le Promoteur] dit non au projet », 17 mars 2009 ; Radio Canada Est du Québec, « Le préfet de La Mitis déçu », 18 mars 2009.

<sup>129</sup> Source : Le Soleil, « Victoire des anti-[Compagnie] à [Éoleville] », 4 mai 2009.

<sup>130</sup> Le règlement repousse à cinq kilomètres des rives du fleuve Saint-Laurent toute installation éolienne et étend à la distance entre les éoliennes et les résidences (500 mètres) et les zones récréotouristiques et de villégiatures (1000 mètres) (entretien, 25 janvier 2013).

d'Éoleville Luce qui, initialement, est la seule des 16 municipalités à ne pas participer au projet du parc La Mitis. Elle met finalement fin à son droit de retrait en mai 2013<sup>131</sup>.

*Conclusion : la planification territoriale des activités éoliennes*

La controverse d'Éoleville restitue l'importance de la planification dans la régulation fine de l'implantation concrète des activités éoliennes au niveau local. Mais ne nous y trompons pas : **si la controverse est sociotechnique et locale, le dilemme abordé est largement politique et multiscale, puisque le conflit se noue autour de la mise en œuvre concrète de la politique éolienne nationale. Le conflit est donc moins « local » et particulier que multiscale et générique : il est la résultante de la gouvernance sectorielle du vent, ainsi que des limites de la régulation politique et juridique des territoires au Québec.** L'incapacité des instruments de la politique éolienne à assurer, en amont ou à d'autres niveaux, la territorialisation des dynamiques d'implantation des parcs conduit à reporter vers le local et la planification la résolution des dilemmes de base de la politique. Plus encore, la gouvernance sectorielle n'a pas prévu à cette époque de doter les acteurs locaux de pouvoirs propres pour négocier le partage des projets énergétiques ou de leur spatialisation, ce qui oblige le pouvoir municipal à bricoler avec les moyens techniques à sa disposition (RCI, référendum local) une délibération a minima et inconfortable sur le seul partage de l'espace. Bref, **les conflits locaux autour de l'éolien sont le produit de la gouvernance à distance de l'industrie, qui centralise la prise de décisions consensuelles (et leurs bénéfices) et décentralise la mise en œuvre, ses conflits et ses coûts (notamment communautaires).** L'originalité du cas d'espèce est néanmoins que l'activité éolienne est nouvelle, et offre donc des leviers particuliers aux pouvoirs locaux.

Cependant, le conflit est aussi une illustration de la complexité des négociations territoriales : au delà du conflit apparent entre économie et territoire, entre industrie et communauté, force est de constater l'importance des interactions et des dynamiques fines d'engagement autour de chaque projet particulier. Entamée par des négociations discrètes entre promoteurs et élites locales, la controverse se cristallise ensuite de manière irrémédiable autour du manquement aux promesses et des contestations citoyennes de la légitimité du projet – donnant lieu à un apprentissage rapide de part et d'autre. Cependant, faute d'envisager sérieusement les propositions multiples de la Municipalité, le Promoteur met fin unilatéralement au projet sans reconnaître la légitimité de la planification (le nouveau règlement) et de la démocratie locale (le référendum). À tous ces égards, l'on est au plus loin du « développement durable » des territoires ou de l'invention d'un partage harmonieux de la ressource et de l'espace : stigmatisant le refus d'Éoleville, le Promoteur laisse une communauté durablement partagée et divisée, qui hésitera des années avant de joindre à un autre projet éolien mercéen.

---

<sup>131</sup> Dans le cadre du volet communautaire du troisième appel d'offres, la MRC s'est associée à hauteur de 30 % (19 millions de dollars) avec Saint-Laurent Énergies au projet du parc La Mitis, parc greffon de 12 éoliennes adjacent au parc éolien du Lac Alfred dans la MRC de La Matapédia retenu par Hydro-Québec dans le cadre du second appel d'offres. Ce projet a été accepté par Hydro-Québec. Les deux parcs totaliseront 164 éoliennes. Le parc est localisé en territoire non-organisé, loin des zones habitées dans l'arrière-pays. Seule la Municipalité d'Éoleville a refusé, par quatre voix contre trois, de participer à ce projet qui devrait rapporter environ 800 000 dollars par an pendant 20 ans aux municipalités et à la MRC de la Mitis. Source : Le Soleil, « La Mitis serre la vis aux projets éoliens », 20 janvier 2011. L'Information, « Le projet éolien de La Mitis est retenu, mais [Éoleville] n'embarque pas », 20 décembre 2010 ; L'Information, « [Éoleville] met fin à son droit de retrait », 29 mai 2013.



### 3.5 CONCLUSION

L'hypothèse initiale, qui a nourrit ce chapitre est la suivante : si les activités éoliennes sont souvent décrites comme radicalement nouvelles, elles s'insèrent plutôt, sous la forme d'un sous-secteur, dans la continuité relevant d'un régime de ressources plus ancien, l'hydro-électricité. En conséquence, le vent peut être conçu à la fois comme une invention récente et comme une quasi-ressource première (*quasi-staple*), plus traditionnelle et susceptible d'illustrer les transformations plus générales de l'économie politique canadienne. Plus encore, la relative nouveauté du sous-secteur en ferait même une illustration par excellence des nouvelles tendances liées à une transition économique, le passage d'un modèle de développement à base de ressources premières (*staples*) à un nouveau modèle, plus incertain ou hybride, où ces ressources seraient moins exclusives. Si l'on retient ici deux processus de base de cette transition, économique (i-e la production industrielle et le marché) et politique (i-e le rôle de l'État et des acteurs politiques), la conclusion sera cependant nuancée.

D'un côté, l'économie du développement éolien relève d'une ressource première très particulière. Sa pierre angulaire reste très classique : une conception de la production énergétique comme ressource industrialisante (comme en témoigne l'objectif explicite de relance de la région-ressource gaspésienne). Toutefois, il s'agit bien plus d'une économie de quasi-ressource première (plus que de ressource première à proprement parler) parce que, comme l'hydro-électricité, la production d'électricité d'origine éolienne est un marché d'abord politique qui requiert une forte présence de l'État (et de son relais, HQ). Ces nuances rendent d'autant plus remarquable l'introduction, rapide mais très contrôlée, du marché et des grandes entreprises (et leurs filiales ou sous-traitants au Québec) dans le sous-secteur, qui se réaligne sous certains aspects sur l'économie des ressources premières qui préexistait à la période de la nationalisation de l'électricité. En ce sens, les dynamiques économiques de l'éolien semblent bien plus relever d'un stade mature des « ressources premières » (mature staples) que d'un stade post-ressources premières. Ceci posé, il ne fait cependant guère de doute que, dans un cas comme dans l'autre, le fonctionnement du sous-secteur devient de plus en plus subtil et complexe, comme en témoigne aisément la comparaison entre la territorialité massive des grands projets hydrauliques et celle du parc éolien québécois, qui se diffracte en un chapelet de projets négociant individuellement leur insertion locale. En tout état de cause, il y a bien une forte mutation du régime de ressources hydro-électrique, telle qu'illustrée par le sous-secteur éolien, dans le sens d'une hybridité croissante entre public et privé, mais dont l'orientation générale reste incertaine.

D'un autre côté, les dynamiques politiques de l'éolien témoignent d'une rupture plus affirmée : récent, le sous-secteur connaît une certaine indétermination (pratique, paradigmatique, juridique, économique, etc.), dont les incertitudes animent des conflits et des négociations depuis une dizaine d'années. Alors que la conception nationale de la politique éolienne avait donné lieu à des délibérations assez poussées (signe, ici comme pour d'autres ressources, de l'élargissement des parties prenantes), la politique elle-même a d'abord été mise en œuvre par un réseau néocorporatiste étroit... qui va se révéler impuissant à prévoir, puis peu efficace à gérer, les mobilisations puissantes que la mise en œuvre de la politique éolienne va susciter sur les territoires. Ceci renseigne efficacement sur les nouvelles contraintes de la gouvernance contemporaine des ressources naturelles : la gouvernance néocorporatiste traditionnelle se fait perméable à de nouveaux entrants (ou plutôt à certains d'entre eux) qui, pour compenser un cadre politique national peu favorable voire défaillant, construisent une capacité territoriale à s'imposer comme acteur majeur de la politique au niveau local, soit en déjouant par la controverse les stratégies de localisation des parcs (ainsi d'Éoleville), soit au contraire en s'imposant (certes *a minima*) dans des mécanismes et instruments a priori peu porteurs (comme en Gaspésie).

Comme d'autres secteurs, le sous-secteur éolien offre donc un portrait nuancé de la transition économique de l'économie politique des ressources naturelles. Tandis que l'exploitation des ressources se fait de plus en plus délicate (confirmant donc plutôt l'hypothèse du stade mature des ressources premières) et exigeante (y compris selon des logiques qualitatives, technologiques, sociales, etc. relevant plutôt de l'hypothèse de l'après-ressources premières), la gouvernance sectorielle se fragilise et se territorialise, s'ouvrant de manière novatrice à des acteurs territoriaux et à des formes de partage de l'espace et de la ressource. Finissons cependant sur une note positive, plus légère : la politique éolienne est sans doute un miracle qui n'a pas eu lieu – ou pas encore. Elle est un miracle de politique publique, d'abord, parce qu'elle intègre potentiellement à la fois une dimension « ressourciste » et une teinte « développement durable » qui, souvent opposées sur d'autres dossiers, pourraient converger vers une variante canadienne de la « modernisation écologique », centrée sur les ressources premières. Or, cette rupture paradigmatique a été obscurcie par les conflits territoriaux autour de la localisation des parcs, catalysés par une politique publique qui n'a initialement pas pris la mesure de l'importance des lieux. En ce sens, l'éolien rappelle que la « modernisation écologique » prendra sans doute place au Québec au rythme de la territorialisation des politiques de ressources.

**Encadré 15 : Leçons à tirer du sous-secteur éolien pour les activités liées au gaz de schiste**

- La mise en place d'une politique de ressources naturelles est toujours complexe, parce qu'elle obéit à plusieurs temporalités (héritage des régimes de politiques publiques, contexte contemporain, trajectoires des territoires concernés), qui peuvent produire des contradictions et des tensions.
  - o En termes économiques, le déploiement de l'activité éolienne a été assuré par une politique publique originale et volontariste, issue d'un débat de société, qui a stabilisé le marché, ou tout au moins fortement orienté les conditions de production industrielle (accompagnement public en Gaspésie) et énergétique (dispositif global centré sur Hydro-Québec). Or le cas des gaz de schiste apparaît dans des conditions très différentes, qui font douter qu'ils bénéficient d'un marché aussi solide et prévisible : il s'agit d'une ressource nouvelle émergeant en période de forte instabilité du marché énergétique nord-américain.
  - o En termes de système d'acteurs, les tensions apparues au milieu des années 2000 montrent que l'exploitation des ressources suscite désormais de fortes attentes et critiques de la part des populations locales. Or, même s'ils sont apparus vifs à l'époque, les conflits autour du secteur éolien ont été limités par un relatif consensus national (via un système d'acteurs cohérent, centré sur l'État) quant à la politique énergétique nationale (avec la promotion des énergies « vertes » dans une optique de développement durable) et par des incertitudes relativement connues. Les conditions d'adhésion apparaissent nettement moins favorables pour ce qui concerne le gaz de schiste : du fait des incertitudes nombreuses (économiques, techniques, de santé publique, etc.) et d'un dilemme fondamentalement ouvert, la concertation nationale n'apparaît pas comme une « condition suffisante » pour construire l'acceptabilité sociale, au niveau national comme au sein des localités.
- Dans l'encadrement d'une activité par l'action publique, le design institutionnel est l'un des paramètres essentiels, parce qu'il définit (en deçà du régime) quels seront concrètement les acteurs impliqués dans la politique publique, à la fois dans son élaboration et dans sa mise en œuvre aux niveaux national et local. Deux dynamiques apparaissent majeures.
  - o En termes de régulation par le haut, la politique éolienne s'est caractérisée par la mise en place d'un instrument de politiques publiques innovant (les appels d'offres), tout au moins quant à son volet industriel (avec l'accompagnement territorial par l'action publique et les clauses de contenu territorial garanti). Cependant, le volet de production d'énergie (parcs) de la politique éolienne, initialement moins convaincant (flou entourant les contributions volontaires et les modalités d'adhésion des élus locaux; rôle limité de la régulation par la CPTAQ), rappelle l'importance de mettre en cohérence les différentes dimensions d'une même politique. Ce propos est d'autant plus important pour l'exploitation des gaz de schiste qu'il n'est pas certain que l'État dispose actuellement de leviers d'encadrement aussi nombreux et aussi fins.
  - o En termes de régulation par le bas, la politique éolienne est difficilement parvenue à se dégager du modèle « décider-annoncer-défendre » qui catalyse traditionnellement les rapports de force sur les territoires, la planification s'étant révélée être un outil peu adapté au partage non conflictuel des espaces et des usages. Néanmoins, des signes encourageants sont venus d'une répartition croissante des fonctions, entre les niveaux national (définition des grands objectifs), local (calibrage fin de l'insertion des parcs) et régional (opérationnalisation de la politique nationale avec les élus représentant les localités). Une piste à suivre pour les gaz de schiste serait sans doute d'ouvrir plus nettement la planification au débat public (en particulier sur les territoires) et de viser plus systématiquement une articulation entre les niveaux pour traiter simultanément les différentes dimensions du déploiement d'une activité. Une limite est cependant liée à la temporalité : les solutions valides pour l'éolien paraissent liées à un apprentissage collectif, qui a demandé du temps.
- La place des acteurs territoriaux. L'une des novations récentes de la politique éolienne est l'affirmation croissante des acteurs territoriaux, dans le cadre d'une politique dont ils étaient initialement relativement absents. Ceci est passé par des mobilisations d'acteurs concernés, qui ont mené une réflexion en vue de maximiser les retombées économiques (initialement insuffisantes) sur les territoires en assumant les coûts. Ces modes d'organisation sont le reflet de l'instrument des appels d'offres et du modèle de développement sous-jacent, qui orientent les acteurs territoriaux vers la fonction de producteur économique : la participation à la création de richesse ouvre au partage des retombées économiques entre les producteurs privés et des institutions publiques territoriales (par des dispositifs de type Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie-Iles de la Madeleine). Une leçon intéressante pour l'exploitation des gaz de schiste est de considérer qu'une politique publique est par définition un lieu de reconnaissance et d'institutionnalisation des acteurs pertinents, notamment au niveau territorial : il est impératif de clarifier le rôle que l'action publique entend conférer aux acteurs locaux et de mettre en place des dispositifs cohérents avec leur mission attendue (partage de l'activité : tables de concertation horizontale; partage de l'espace : exercices consultatifs plus asymétriques; partage de la ressource). Cet impératif est d'autant plus saillant dans les territoires qui subissent une concentration territoriale des effets négatifs des activités.

## CHAPITRE 4 | LE SOUS-SECTEUR PORCIN ET LA GOUVERNANCE DES ENJEUX SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX

**Geneviève Brisson, Stéphane Godbout, Martin Belzile, Marie Kerguelen, Brigitte Lavoie**

### 4.1 INTRODUCTION

Le souci de créer des politiques publiques associées au secteur porcin demeure relativement récent, du moins quant aux mesures associées spécifiquement à ce sous-secteur agricole. Ces politiques semblent associées à deux types d'enjeux, eux-mêmes très liés : la pollution environnementale et la cohabitation. L'État encadre ainsi les pratiques de la ferme, tout en laissant beaucoup de liberté aux échanges économiques et aux pratiques du marché. En considérant le sous-secteur porcin comme inscrit au cœur d'un régime de ressources, soit un arrangement quasi-permanent d'arrangements sociaux, politiques, culturels, économiques qui sous-tendent les actions gouvernementales (Howlett, 2001), force est de constater que ces encadrements étatiques s'insèrent également dans un réseau plus vaste de rapports sociaux et politiques. Par exemple, les interactions entre l'État et les citoyens et celles entre les gouvernements centraux et locaux. Ces rapports sont teintés d'un mode de compréhension (représentations sociales, connaissances) du sous-secteur et de ses composantes.

Ces rapports seront examinés ici, en nous attardant à la période contemporaine de la production porcine (2000-2007). En effet, cette période semble témoigner d'une transition forte dans le régime de ressources, qui s'en trouve déstabilisé. Des processus de gouvernance sont mis en place, cherchant une adaptation aux changements. Il semble particulièrement intéressant d'examiner comment se joue la rencontre entre l'État et les acteurs sociaux à cette occasion, et si l'instrument de politique choisi a rempli ses objectifs.

Tout comme les autres chapitres de cette étude, nous reprendrons la distinction entre *staple* et *post-staple*. Dans la littérature, plusieurs facteurs sont mis en lumière quant aux caractéristiques de cette transition, qui propose une nouvelle construction sociale de la ressource. L'agriculture est un secteur de ressources fondateur au Canada et au Québec (Skogstad, 2007), et repose essentiellement sur la propriété privée. Cependant, le secteur agricole est maintenant en transition, traversé par plusieurs enjeux, qu'ils soient symboliques, politiques, sociaux, économiques, techniques. Suite au phénomène de mondialisation des dernières décennies, la libéralisation des marchés a eu pour effet de propulser le secteur agroalimentaire dans une spirale de croissance de sa production. Une succession de crises, provoquées par divers agents socioéconomiques et environnementaux, force à présent à une meilleure prise en compte des impacts qu'ont les modèles de production agricole sur le milieu rural, entre autres ceux liés à la conciliation des usages du territoire en milieu rural.

L'histoire et les dynamiques contemporaines de la production porcine paraissent pertinentes pour illustrer les facteurs et les effets des transitions au sein d'un régime de ressources. La production porcine permet de considérer plusieurs des éléments identifiés par la littérature à ce sujet (Skogstad, 2007). Notamment, le sous-secteur porcin illustre l'importante influence des marchés mondiaux quant à la variance de la ressource, qui se trouve plus vulnérable. En réaction, des stratégies de diversification du régime (entre autres les produits de niche) et d'exportation internationale sont visibles dans le porcin (Wellstead, 2008; Netherton, 2007; Hessing et Howlett, 1997). Autre exemple d'une ressource en transition : l'innovation technologique est importante dans ce sous-secteur, et nécessaire à sa continuité. Le fait que cette filière agricole ne soit pas soumise à des quotas, qu'elle semble fortement

liée aux mouvements des marchés internationaux, et que ses activités soient concentrées dans certaines régions, distingue aussi ce sous-secteur; c'est un point très important. Par ailleurs, la production porcine est le théâtre de controverses sociales et environnementales, qui amènent à remettre en question les relations territoriales acquises (Hutton, 1997; Barnes, 1996; Hayter, 2000). Ces débats peuvent ouvrir à des initiatives – voire des innovations – sociales, induites par des mouvements à l'échelle locale ou citoyenne. Pour autant, le porcine reflète encore une compréhension classique de la production fordienne, notamment par la séparation des étapes de production ou la taille accrue des fermes. Le souhait d'une position interventionniste de l'État, comme coordonnateur des arrangements, persiste malgré sa mise à mal par les différentes demandes pour des innovations de gouvernance. Cet ancrage dans un système plus classique permet de bien situer les transitions.

Ce chapitre s'appuiera sur une distinction entre un régime de ressources stable, celui du secteur agricole, et ses changements observés au sein d'un sous-secteur. Cela sera présenté dans la première partie du texte. Par la suite, les effets de la transition du régime de ressources seront analysés, plus particulièrement au sujet des tendances politiques qui y sont associées. La transition « *post-staples* » semble ainsi amener des résistances, une reconfiguration des acteurs sociaux, et de nouvelles réponses de l'État et des autres acteurs en place. Ces deux chapitres puiseront leurs sources à une recherche documentaire, qui a été complétée par des entrevues semi-dirigées avec des informateurs-clés du milieu<sup>132</sup>. Enfin, la troisième partie présentera les résultats de l'analyse d'un processus de gouvernance mis en place par l'État spécifiquement pour tenir compte de ces nouvelles dynamiques, la consultation publique municipale. Pour cette analyse, une approche ethnographique sera adoptée.

## 4.2 LE SOUS-SECTEUR PORCIN DANS UNE PERSPECTIVE DE CONTINUITÉ

### 4.2.1 L'essor du secteur porcine au cours du 20<sup>e</sup> siècle

Au Québec, l'agriculture est souvent identifiée comme l'une des pierres angulaires de notre société et en accompagne l'histoire sociale et économique (Dupont, 2009; Jean et al., 2010). L'agriculture constitue ainsi un régime de ressources stable et solide, un « *staple* » classique (Wellstead, 2008; Netherton, 2007; Hessing et Howlett, 1997). Sa production est destinée avant tout à nourrir la population québécoise, elle s'est peu transformée industriellement, et la terre est perçue comme une ressource inépuisable et inaltérable, l'agriculture elle-même étant une activité incontestable. Tout comme la forêt et l'énergie, le secteur agricole véhicule une forte signification identitaire pour le Québec, valorisée par les élites religieuses et politiques car elle sert bien leur vision du Québec (Dupont, 2009; Jean et al., 2010).

Aujourd'hui deuxième type d'élevage en importance au Québec, la production porcine a longtemps été très marginale par rapport à d'autres types de production animale, notamment le secteur laitier. Ce sous-secteur témoigne de changements et d'évolutions importants en moins d'un siècle, en lien avec

---

<sup>132</sup> Au total, huit personnes ont été rencontrées dans une perspective évaluative par des membres de l'équipe de recherche entre les mois de janvier et d'avril 2014. Elles œuvrent dans des centres de recherche sur l'agriculture ou sur le sous-secteur porcine et dans les organismes encadrant le sous-secteur, tels La Financière agricole, la Fédération des producteurs de porcs du Québec, et les ministères du gouvernement québécois. Pour des raisons de confidentialité, le nom des informateurs ne sera pas dévoilé.

l'implantation de réglementations, des pressions sociales et des besoins techniques (ligne du temps en annexe).

### **LE SECTEUR APRÈS LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE**

L'agriculture du 19<sup>e</sup> siècle est d'abord un mode de vie familial assurant l'autonomie de la famille. Cependant, la migration vers les villes, associée à l'industrialisation, amène une spécialisation et une augmentation des produits vendus au marché, ainsi que la structuration des rapports entre producteurs et consommateurs (UPA, 2013). Après la Deuxième Guerre mondiale, le rôle de l'agriculture québécoise semble bouleversé par les changements sociaux et économiques de l'époque. Tandis que le marché est saturé et que les prix chutent, le volet technoscientifique se raffine : de l'électrification rurale à la machinerie agricole automatisée, le modèle productiviste est adopté (Dupont, 2009). Cette conjoncture amène des changements jusqu'aux années 1970 : des intrants tels l'engrais ou les pesticides sont utilisés, le nombre des fermes diminue et elles tendent à se spécialiser dans un type de production en particulier, représentées par un syndicat central et des fédérations spécifiques. Ce modèle est lié aux contrats collectifs, calqué sur celui de l'Angleterre (UPA, 2013). La production agricole se décline en trois types, soit les productions végétales, les productions animales et l'agriculture biologique. Les principaux sous-secteurs sont les productions laitière, porcine, céréalière et oléagineuse, avicole<sup>133</sup> et bovine. Cette spécialisation est promue entre autres par le comité Héon (1952-1955) qui, afin d'assurer aux agriculteurs une subsistance convenable, avait suggéré de réduire le nombre de fermes, de spécialiser l'agriculture et de réguler la mise en marché (Morisset et Gouin, 1990 dans Décary-Giraldeau 2011). C'est un point tournant pour la responsabilité de l'État dans le soutien à l'agriculture.

Dans ce contexte, la production porcine en vient à se définir peu à peu comme un sous-secteur agricole à part entière alors qu'auparavant elle ne représentait pas un créneau d'élevage spécifique; il accompagnait plutôt d'autres types de production au sein de la ferme familiale. La période de l'après-guerre la constitue dorénavant comme une « ressource », qui peut entrer de plain-pied dans l'économie de marché et se lier aux technosciences.

### **INDUSTRIALISATION ET SPÉCIALISATION DE L'AGRICULTURE**

L'agriculture est un secteur de ressources essentiellement détenu par des propriétaires privés. Pour le secteur agricole québécois, la période des années 1960 et 1970 se caractérise par le passage clair d'une production personnelle et individuelle à une production de plus grande échelle, intégrée verticalement et faisant appel aux systèmes techniques pour répondre aux standards des transformateurs et des distributeurs (Dupont, 2009). Des changements dans le soutien de l'État influent notamment sur l'agriculture de cette période. La Commission April (1965) évoque le zonage agricole et en même temps certains types de productions obtiennent des quotas, garantissant un revenu de base. En 1970 débute un soutien agroenvironnemental plus organisé, d'abord pour des travaux sur les structures d'entreposage des lisiers, ouvrages rattachés directement à la production porcine. L'année 1974 marque la naissance du programme québécois d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), ce qui permet de maintenir la croissance du sous-secteur porcin, qui connaît au même moment une hausse de la demande mondiale de porc (20 %). Par ailleurs, le marché semble plus ouvert et moins balisé. Ainsi,

---

<sup>133</sup> Y compris les œufs.

on observe des négociations entre les producteurs agricoles et les acheteurs afin de déterminer les conditions de vente, fait qui n'était pas observable dans le passé (Doucet, 2011).

Toutefois, cette période est également celle durant laquelle se creuse l'écart entre la réalité et la vision populaire du monde rural (Jean et al., 2010). De par l'amplification des villes et l'augmentation de la pollution, de nombreux citadins retournent vers le monde rural. Cette situation semble entraîner deux enjeux importants (Doucet, 2011; Dupont, 2009). D'une part, il devient important de préserver les terres agricoles face à ce développement « rurbain » et même industriel. La controverse autour de l'aéroport de Mirabel est probante à cet égard et, en 1978, la Loi sur la protection du territoire agricole est mise en place et énonce la priorisation des activités agricoles dans les zones désignées comme telles. D'autre part, les revendications écologiques sont plus présentes, notamment en lien avec les lisiers et les premiers cas de contamination de l'eau. De ce fait, l'année 1972 marque la première mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

Pour le sous-secteur porcin, la décennie 1970-80 fut marquée principalement par l'installation d'élevages dont les producteurs possédaient insuffisamment de terres pour valoriser leur lisier, par l'application de l'ASRA aux porcelets et par l'apparition de nouvelles maladies telle la pleuropneumonie à la fin des années 1970. Normes socioéconomiques et risques sanitaires esquissent ainsi le modèle de production porcine actuel et les techniques de travail associées (FPPQ, 2013). Ainsi, la gestion technoscientifique tout autant que les politiques publiques contribuent plus que jamais à opérer une construction sociotechnique du porc, comme une « ressource » à la fois intégrée dans les schèmes du marché économique occidental et dans les mécanismes segmentés de sa gestion au sens biologique (par les maladies), ce qui génère enfin une identité qui crée le porc comme un objet « politique », un sujet de controverses sociales et de législations de régulation et de contrôle.

#### **LES ENJEUX DU PORC DANS LES ANNÉES 1980**

La décennie 1980-90 permet au sous-secteur porcin de se démarquer substantiellement du secteur agricole dans son ensemble. D'une part, il n'est pas soumis aux quotas de production. D'autre part, il prend un essor considérable sur le marché international.

Le début de cette période est pourtant marqué par un déclin dans le prix du porc, qui va conduire à une crise du secteur (FPPQ, 2013). En 1981, l'ASRA pour les porcs d'engraissement est mise en place. Pour soutenir les producteurs, l'Office du crédit agricole (OCA), organisme provincial de financement en cette période, instaure son premier crédit spécial, un prêt sur cinq ans. Lors de l'apparition des taux d'intérêt extrêmement élevés de 1982, l'OCA met à la disposition des producteurs son deuxième crédit et décrète un moratoire. Toutes ces difficultés et ces mesures ont comme conséquence un ralentissement considérable des constructions et des rénovations des bâtiments. La reprise se fait vers 1987 avec l'augmentation des prix du porc et la fin du moratoire de l'OCA.

Pendant ce temps, des organisations génétiques internationales apparaissent offrant des animaux de reproduction provenant de troupeaux à statuts sanitaires élevés. En 1989-90, il y a un intérêt émergent par rapport au lien entre le statut sanitaire et la biosécurité avec l'apparition de la maladie mystérieuse (SRRP). Ce fait confirme la nécessité d'une hausse du contrôle de la santé animale au niveau de la conception des bâtiments et des systèmes d'élevage. Pour des raisons sanitaires tout autant que de productivité, la séparation des étapes de production est accrue, ce qui surspécialise les producteurs porcins et modifie leurs étapes de travail. Cette conduite de l'élevage d'une porcherie influe également sur le type de déjections produites : d'un fumier (solide), on passe alors au lisier (liquide). Plus sanitaire, plus efficace, ce lisier représente toutefois la part technique de la problématique environnementale et sociale des porcheries qui suivra, quelques années plus tard.

**Encadré 16: Les spécialités de l'élevage porcin**

Le modèle de production actuel au Québec est appelé modèle de production en bande française. Les différentes étapes de production sont liées à une spécialisation et une division des activités selon l'étape de croissance des porcs. Les transformations survenues au sein de la production porcine depuis les années 1970 se sont traduites par une réduction du nombre de producteurs et une augmentation de la production. Les systèmes de production porcine sont désormais plus spécialisés et sont divisés selon la structure et les besoins de production. Cela a favorisé l'émergence de différents types de producteurs, soit :

- les reproducteurs qui produisent les animaux destinés à la reproduction (races pures et hybrides),
- les naisseurs qui possèdent un troupeau de truies donnant naissance (maternité) à des porcelets destinés à l'engraissement, et
- les finisseurs engraisant les porcelets jusqu'au poids souhaité sur le marché.

Plusieurs producteurs sont à la fois des naisseurs et des finisseurs. Au Québec, 45 % des entreprises porcines sont de type « naisseur-finiisseur » et possèdent à la fois un ou des bâtiments avec truies et un ou des bâtiments porcins sans truies. Le modèle « naisseur-finiisseur » demeure le plus fréquent au Québec et ce, dans la grande majorité des régions.

Les différentes étapes de la production se divisent de la manière suivante : après une gestation de 115 jours, une truie met au monde en moyenne une dizaine de porcelets, qui vont être élevés ensemble par groupes nés le même jour. Après un sevrage de 16 à 19 jours, les porcelets seront transférés en pouponnière, puis à l'engraissement dès qu'ils auront atteint 20 à 25 kilogrammes. L'abattage va avoir lieu après environ 180 jours, où encore lorsque les porcs auront atteint 107 kilogrammes.

Les différentes étapes de la production peuvent avoir lieu sur le même site, et dans le cas contraire, les allées et venues des camions de transport sont fortement contrôlées. De plus, le contrôle sanitaire est très élevé au sein du secteur porcin : des mesures strictes sont mises en place telles que la désinfection, la fumigation, les sas d'isolement ainsi que le non-mélange des porcelets afin de garantir un niveau sanitaire adéquat.

En termes de productivité, un système moyen est composé de 240 à 300 truies naisseurs-finiisseurs. Un tel nombre amène une production approximative de 4000 porcs/an, répartis sur les trois étapes d'élevage.

Sources : FPPQ 2013; Chénard et al., 1999; BAPE 2003

L'enjeu environnemental continue d'être présent, notamment à propos de la problématique des lisiers dans les sols, qui va conduire à une réorganisation de la production et de nombreux constats environnementaux (BAPE, 2003). De ce fait, de 1981 à 1984, les bassins versants des rivières Chaudière, L'Assomption et Yamaska furent les premiers à subir les effets d'un moratoire qui mit le frein à tout projet d'implantation de porcherie utilisant la gestion de lisier liquide. Sur le plan économique, de l'année 1981 à 1984, le cheptel du Québec est en décroissance, et la production stagne jusqu'en 1995. Cependant, suite au passage d'un modèle artisanal à un modèle industriel, de nombreux problèmes écologiques apparaissent, et demandent un certain ajustement. La question de la gestion des fumiers reste primordiale : en effet, de 1988 à 1993 les sommes allouées au volet gestion des fumiers s'élèvent à plus de 61,5 M \$, dont 44,4 % consacrés au secteur porcin (FPPQ, 2013).

**NÉOLIBÉRALISME ET QUESTIONNEMENTS SOCIAUX**

À partir de 1990, l'orientation globale voire néolibérale de l'agriculture s'affirme et les politiques publiques s'arriment aux accords de libre-échange et du GATT. La croissance des exportations alimentaires est le principal mot d'ordre, et le soutien de l'État est contesté par les politiques internationales, qui deviennent des lieux importants de décision des enjeux agricoles plus locaux (Doucet et Favreau, 2008). Des préoccupations croissantes quant à la déstructuration du monde rural apparaissent en parallèle, donnant notamment naissance à l'organisme Solidarité rurale (Décary-Giraldeau, 2011).

Pour le sous-secteur porcin, toutes les vagues de restructuration et de modernisation des différents maillons de la filière (production, meuneries, abattoirs...) portent leurs fruits. Pendant dix ans, jusqu'en



2000, la croissance de la production porcine québécoise sera fulgurante, comparativement à la quasi-stagnation de la décennie précédente. Cette croissance s'accompagne de toute une série de techniques et de technologies permettant de rehausser le niveau de santé des troupeaux, d'améliorer l'environnement et le bien-être animal, de diminuer les coûts de production et de réduire les risques financiers reliés à l'investissement. L'année 1998 marque l'apogée de la production porcine. De nouveaux marchés s'ouvrent et les exportations explosent, sous l'influence du mot d'ordre de « conquête des marchés » lancé par le gouvernement lors du Sommet des Décideurs (Royer, 2004 dans Décary et Giraldeau, 2011). Le soutien pour l'exportation sur le marché international permet alors à la production porcine, non-contingentée, d'atteindre des perspectives de croissance ambitieuses. Le développement scientifique de pointe favorise les performances atteintes dans le secteur porcin. Cependant, les questions sociales ne sont pas traitées à ce niveau (BAPE, 2003).

Pourtant, les enjeux sociaux se trouvent eux aussi à leur apogée, notamment avec la crise sociale concernant les nuisances attribuées à la production porcine, qui va conduire à l'adoption d'un règlement sur le bilan phosphore et un soutien de l'État pour la gestion du lisier (FPPQ, 2013). En 1997, le Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA), est mis en place pour la protection de l'eau et du sol dans le contexte de certaines activités agricoles, en lien avec l'entreposage du lisier et des installations d'élevage.

#### **LE DÉBUT DU 21<sup>E</sup> SIÈCLE ET L'OUVERTURE À UNE NOUVELLE GOUVERNANCE**

Avec les années 2000, on assiste de nouveau à une crise du secteur (BAPE, 2003). Le prix au niveau mondial chute, entraînant des fermetures et des ventes d'installation de production. Ce fut également une période confortant la tendance à la concentration du secteur et la pénétration croissante de l'industrie au cours de laquelle les grands intégrateurs ont renforcé leurs entreprises (Breton, Brochu, Robitaille, F. Ménard et autres). Ces grandes entreprises produisent une très large proportion des porcs élevés au Québec. La conjoncture économique et les pressions environnementales ont grandement facilité leur croissance, et un niveau d'industrialisation supérieur, en contraste avec la production antérieure, encore liée au monde agricole traditionnel.

#### **Encadré 17: Producteurs indépendants et intégrateurs**

Deux types de producteurs se rencontrent au sein de la filière porcine : le modèle intégré ou indépendant. Les intégrateurs représentent la majeure partie de la production porcine québécoise, qui va se concentrer dans les mains de 4 ou 5 entreprises. Le modèle de production intégré est un phénomène presque généralisé aux États-Unis et au Canada. L'entreprise contrôle toutes les étapes de la production, soit des intrants à la mise en marché. Ce modèle de gestion est considéré comme réduisant considérablement les risques économiques liés à la production porcine. En effet, l'organisation de la filière intégratrice se fait selon un modèle de gestion de risques, autant dans la production que dans la transformation. La vente se fait soit à un finisseur, soit à un abattoir. Bien que les deux filières existent encore de nos jours, les producteurs indépendants sont en minorité et ne représenteraient qu'environ 20 % de la production porcine au Québec. Le contexte de la crise économique de 2008 a été favorable aux intégrateurs, qui ont pu devenir propriétaires des bâtiments du fait de la baisse de valeur de ces derniers.

Selon les informateurs rencontrés en entrevue, le tiers des entreprises porcines québécoises seraient maintenant détenues par des propriétaires uniques (dites fermes familiales), et deux tiers par des sociétés de personnes, par des compagnies ou des coopératives. Le nombre des intégrateurs va donc croissant.

Sources: BAPE 2003 et entretiens de recherche

C'est au cours de ces mêmes années que le questionnement sur les liens possibles entre la santé publique et la production porcine fut plus persistant. Différentes études ont été faites sur la qualité de l'air et la santé (voir Godbout et al., 2008; Lemay et al., 2008), les odeurs et la santé psychologique, etc. Toutefois, les liens scientifiques étant difficiles à faire, des précisions devraient être apportées.

Bref, le dossier porcin devient un enjeu politique et électoral. Un moratoire est instauré par le gouvernement sur toute nouvelle ferme porcine ou projet d'agrandissement, et des audiences génériques du BAPE sont tenues et recommandent notamment une plus grande ouverture envers le public, mais également des investissements pour la protection de l'environnement. En 2003 se tient le plus haut sommet de la production porcine au Québec, afin de suivre la crise de la décroissance. Celle-ci se poursuit depuis, mettant un frein aux nouveaux projets et aux agrandissements de fermes porcines, et ouvrant la porte à l'achat de fermes existantes par les intégrateurs. L'enjeu économique de la concentration de la production se pose, mais demeure influencé par le modèle économique mondial. Enfin, en 2007, la Commission sur l'Avenir de l'Agriculture et de l'Alimentation (CAAAQ) relance un débat plus global sur l'agriculture et l'alimentation, remettant en cause le modèle et les programmes en place, dont la sécurité du revenu agricole et la protection du territoire agricole (Doucet, 2008).

#### **BILAN: LA RESSOURCE PORC DANS UN RÉGIME EN TRANSITION**

D'abord construite par les changements sociaux post-1945, la ressource « porc » se construit ensuite à partir des politiques publiques mises en place pour tout le marché agricole et celles proposées pour le sous-secteur, ainsi que par les avancées technoscientifiques. Elle devient ainsi une « ressource de marché ». Les influences internationales, autant juridiques qu'économiques, modulent son identité au fil du temps. Le porc s'autonomise : les règles du régime agricole s'effacent progressivement devant la réalité d'une adaptation au marché global (*upscaling* des équipements, intensification technologique voire financière, concentration et marchandisation du sous-secteur, absence de quotas...). Cependant, la ressource porcine demeure aussi ancrée dans la réalité concrète. D'une part comme « vivant » pouvant être malade, ce qui amène le porc à s'inscrire encore plus profondément dans les technologies du vivant. D'autre part, l'ancrage territorial des fermes d'élevage, premier maillon de la ressource, construisent le porc comme une nuisance sociale et environnementale, idée renforcée par les interventions légales, politiques et civiles, et même techniques. Cette construction hybride du porc témoigne d'une ressource en transition, « *post-staple* », et l'amène ainsi au centre d'enjeux variés. Pour mieux comprendre cette construction sociale de la ressource, notre analyse s'attardera sur le début de la décennie 2000, qui semble avoir été le moment où les enjeux actuels, de nature économique, sociale et environnementale ont culminé.

#### **4.2.2 Tendances économiques du secteur agricole et du sous-secteur porcin**

L'agriculture représente la plus importante activité économique du secteur primaire, créateur d'emplois directs et indirects, et associés à un entrepreneuriat important et à développement régional dynamique (FPPQ, 2013).

Au cours de la dernière décennie, la production porcine québécoise a eu un impact économique marqué dans le domaine agroalimentaire. À l'heure actuelle, la production porcine est la seconde production animale au Québec. La production québécoise occupe la première place au Canada avec 29,3 % de la production totale de porcs au pays et, au Québec, elle génère 16,6 % des recettes totales de la production agricole (Godbout et al. 2008 :2). Depuis les années 1990, le Québec maintient année après année sa participation dans l'industrie porcine en détenant 30 % de la part relative du cheptel porcin canadien (Tamini et Larue, 2012). Avec des retombées économiques annuelles de 3,1 milliards de dollars et 28 200 emplois directs et indirects, la production porcine québécoise est présentée comme un moteur de vitalité des régions rurales et de développement de l'agriculture québécoise contemporaine (FPPQ, 2008).

**Encadré 18: Apport de l'agriculture à l'économie du Québec**

Les activités liées à la production agricole génèreraient plus de 470 000 emplois. Ces emplois se retrouvent dans les secteurs de la production, de la transformation, du commerce de gros et de détail et de la restauration représentant. Il représente 12 % de l'emploi total de la province.

Les données du recensement de 2011 indiquent que la province de Québec comptait 43 920 exploitants répartis dans 29 437 exploitations agricoles. La moyenne du chiffre d'affaires des entreprises se chiffrait à 350 608 \$<sup>134</sup>, tandis que les actifs des entreprises s'élevaient à 1 594 763 \$ pour la même période. Environ 80 % de la production québécoise utilise un système de mise en marché collective qui génère 6,6 milliards de dollars de recettes par la vente de produits, impliquant près de 58 600 personnes. En 2009, des sommes évaluées à 2,2 milliards de dollars furent investies dans l'industrie agroalimentaire par l'État.

Sources : FPPQ, 2013; Statistiques Canada, 2013; ISQ, 2011

**Encadré 19: La production porcine en chiffres**

En 2011, 7 581 100 porcs ont été produits au Québec. Ce nombre correspond à 27,6 % de la production du Canada. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, il y avait 1750 fermes sur lesquelles on élève des porcs. Selon les dernières données d'inventaire, en mai 2011, il y aurait en production un total de 2 800 verrats, 360 000 truies, 1 144 600 porcs à l'engrais de moins de 20 kg, 1 158 600 de 20 à 60 kg et 1 239 000 de plus de 60 kg. Il y avait donc à ce moment plus de trois millions (3 905 000) de porcs en production.

Source : ISQ, 2011

Le développement du porc comme ressource passe par sa transformation une fois le porc arrivé à maturité et abattu. La viande transformée est ensuite distribuée sur les marchés pour être consommée. Au Québec, la mise en marché des porcs d'abattage est régie par une convention de mise en marché établie entre la Fédération des producteurs de porcs du Québec et quelques entreprises qui abattent plus de 1 000 porcs par semaine. La plupart des porcs pour abattage transitent sous cette convention, mais un certain nombre sont dirigés vers des abattoirs non régis directement par celle-ci. La convention de mise en marché actuelle prévoit trois modes de vente basés sur le prix américain. Elle prévoit également la possibilité de produire des porcs spécifiques, c'est-à-dire des porcs répondant aux demandes des abattoirs au regard de leurs marchés (MAPAQ, 2010).

Selon Statistique Canada (2013), les Québécois ont dépensé une moyenne de 7 400 \$ en alimentation en 2008. Au total, 1,9 milliard de dollars ont été dépensés dans la catégorie des viandes et volailles et cela correspond au principal poste de dépenses de cette même année. De ce montant, le porc correspondrait à 16 %. (MAPAQ, 2010). Toujours en 2009, le Canadien moyen a consommé 23,36 kg de viande de porc (poids abattu). Ceci place la consommation de viande de porc au troisième rang au pays. La consommation moyenne de porc a été relativement stable au cours des dernières années, sauf en 2007 où elle dépassait 25 kg/personne/année. De plus, selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la consommation mondiale de viande de porc devrait continuer de croître au cours des prochaines années (idem).

---

<sup>134</sup> Statistiques Canada, SESA, programmes de données fiscales

**Encadré 20: La transformation et la mise en marché dans le sous-secteur porcin**

Au Québec, l'abattage, la découpe, les salaisons et les charcuteries représentent l'essentiel des activités liées à la transformation du porc et se répartissent dans seulement quatre entreprises : Olymel qui abat et transforme 55 % du porc produit au Québec, le groupe Brochu avec 20 %, et enfin 10 % par Les Viandes DuBreton. Ces deux dernières sont des entreprises familiales intégrées verticalement. Leurs champs d'activités s'échelonnent tout au long de la chaîne de production. Au niveau de l'abattage, l'entreprise F. Ménard inc., propriétaire de l'abattoir Agromex inc., traite 3 % de la production québécoise. Le marché québécois compte également quatre autres entreprises dans le secteur de l'abattage. Les abattoirs Trahan, St-Alexandre, Les Viandes Kamouraska et les Aliments Lucyporc. On retrouve dix-neuf abattoirs de porcs sous inspection fédérale présents au Québec et 13 abattoirs sous inspection provinciale. Il existe également 67 autres abattoirs qui ne sont soumis à aucune inspection. Suite à leur transformation les produits du porc sont voués à l'exportation, ou au commerce de détail.

Les chaînes de distribution Loblaws, Sobeys et Métro sont les trois chaînes contrôlant l'approvisionnement au Canada, et ils se fixent notamment sur les prix afin de déterminer le produit qu'ils vont vendre. En 2006, 138 entreprises exerçaient leurs activités, en tout ou en partie, dans le secteur de la distribution de viande porcine. Ces entreprises procuraient alors 4 051 emplois et généraient des revenus de 4 milliards de dollars (les emplois et les revenus des grands distributeurs Metro, Sobeys et Provigo-Loblaws sont exclus). La très grande majorité de ces entreprises distribuent aussi d'autres produits que la viande porcine. Parmi ces entreprises, nous distinguons différents types de distributeur. La majorité d'entre eux, soit 74 %, sont des grossistes-distributeurs (2 800 emplois et un chiffre d'affaires de 3,5 milliards de dollars, exception faite des trois grandes chaînes nommées précédemment). Un certain nombre, soit 15 %, sont d'abord des fabricants (1 100 emplois et un chiffre d'affaires de près de 300 millions de dollars). Les courtiers de commerce représentent 4 % de ces entreprises (environ 60 emplois et un chiffre d'affaires de 36 millions de dollars). Finalement, on trouve 4 maisons de commerce international, 2 agents commerciaux et 2 détaillants-distributeurs ayant une incidence mineure sur les emplois et le chiffre d'affaires global du secteur. En ce qui concerne les territoires de vente, 24 de ces entreprises (17 %) déclarent qu'elles exportent leurs produits, 48 (35 %) affirment qu'elles réalisent des ventes en Ontario et dans le reste du Canada, 40 (29 %) mentionnent qu'elles ne font du commerce qu'à l'intérieur du Québec et 49 (36 %) affirment qu'elles n'effectuent que des ventes régionales.

Sources: MAPAQ, 2010; BAPE 2003

La ressource porcine est identifiée comme un « produit de niche » fortement orienté vers l'exportation. La valeur des exportations en 2010 était de 1 061 millions. En 2008, les exportations représentaient 23,6 % vers les États-Unis et 29,1 % vers le Japon (MAPAQ, 2013). La concurrence au sein du secteur porcin se retrouve en particulier avec des pays comme les États-Unis, le Chili ou encore la Chine, qui produisent à moindre coût. On retrouve notamment de plus en plus le phénomène de l'intégration des étapes de production par un même propriétaire aux États-Unis, ce qui permet des productions massives de porcs. Ce phénomène dit d'intégration conduit à une concentration de la production porcine aux mains de peu de producteurs. Au niveau des parts de marché, il s'avère que les importations au Québec ont connu une hausse ces dernières années. La quantité de viande de porc en provenance des États-Unis est notamment passée de 9 % du marché canadien en 2001 à 20 % en 2007 (MAPAQ, 2010).

Enfin, même si la concurrence internationale est plus forte qu'auparavant, il n'existe pas vraiment de concurrence interne au marché québécois. Les concurrents dans le secteur porcin seraient ceux issus de la concurrence internationale, et non pas interne, car les producteurs québécois ne vendent pas directement sur les marchés et ne sont donc pas face à face sur la scène de la concurrence (entretien de recherche).

**4.2.3 Structuration du sous-secteur**

Le sous-secteur porcin se structure d'abord par les lois et les politiques publiques qui encadrent cette activité particulière ou l'ensemble du secteur agricole. A cet effet, tout comme plusieurs autres secteurs de ressources au Canada, l'agriculture fait l'objet d'un partage des pouvoirs entre les paliers fédéral et provincial. Quoique non négligeable, l'implication du gouvernement fédéral demeure toutefois moins

prégnante que celle du gouvernement québécois et se concentre surtout sur les questions de marchés et de barrières tarifaires (UPA, 2013). Par ailleurs, au niveau de la province, une partie des responsabilités est dévolue aux gouvernements régionaux et municipaux. Une autre forme de structuration du sous-secteur permet, pour sa part, d'organiser la production et les échanges économiques au moyen de tables, d'organismes, de contrats. Ces structures économiques et administratives ont des pouvoirs délégués par l'État et entretiennent des liens avec les politiques publiques sur le sujet.

Ces deux modes de structuration articulent les acteurs dits légitimes du sous-secteur, notamment les agriculteurs, les représentants des ministères et des gouvernements locaux et régionaux, les syndicats, etc. Ceux-ci seront présentés à l'intérieur de chacune des sections consacrées aux structures.

## L'ENCADREMENT ET LA STRUCTURATION DES DIMENSIONS ÉCONOMIQUES

### *Au Canada*

Le gouvernement fédéral encadre les échanges internationaux, car la mise en marché du porc est soumise aux règles et conventions internationales (Doucet, 2008). En effet, le Canada ainsi que de nombreux autres pays producteurs de porcs font partie de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ce qui suppose une régulation accrue des subventions pouvant être accordées aux agriculteurs et ici plus particulièrement aux producteurs de porcs (Cat-PRN 2012)<sup>135</sup>. Comme on le verra, cela crée des interférences avec les politiques de soutien québécoises.

### **Encadré 21: Une association canadienne pour le sous-secteur porcin**

En 1966, les producteurs de porcs du Canada ont formé une association afin de participer à la négociation et à l'élaboration d'un nouveau système de classification du porc. Avec les années, l'organisation est devenue le porte-parole national du secteur porcin, regroupant les associations provinciales afin de défendre leurs intérêts sur la scène nationale et internationale, d'améliorer la salubrité des aliments, le bien-être animal, la traçabilité, la santé animale, l'environnement, le commerce international et la nutrition.

« Le Conseil canadien du porc a pour mission d'assumer le leadership du secteur et de faire participer tous les maillons de l'industrie et les échelons gouvernementaux à une démarche concertée débouchant sur une vision et un plan d'action communs. ». Ses efforts se déploient en quatre stratégies prioritaires : l'accès aux marchés; la compétitivité de l'industrie; la confiance des consommateurs; la défense des intérêts du secteur.

Source : Conseil canadien du porc, 2013

---

<sup>135</sup> Ces règles ont un justificatif. Ainsi, selon les accords de Doha des années 2000, les pays développés qui avaient les plus hauts niveaux de subventions agricoles devraient être ceux effectuant les plus importantes diminutions de subventions. Ces règles, appliquées notamment aux États-Unis, ont conduit pendant un certain temps à une baisse du support accordé aux agriculteurs (Josling and Swinbank, 2011). On estime notamment que ces soutiens surviennent au détriment de la sécurité alimentaire : « To the extent that these policies induce higher US or EU production and lower world prices and increase uncertainties for overseas producers, they reduce incentives for agricultural development elsewhere. They contribute to a concentration of world production in a limited number of countries, increasing the risk exposure of the global food system. ». (CATPRN 2013 : P).

### *Le rôle de l'État québécois*

L'encadrement de l'État québécois pour les dimensions économiques du sous-secteur porcin est balisé par la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, qui établit des règles permettant aux producteurs d'organiser la production et la mise en marché des produits agricoles. La Loi établit aussi les pouvoirs et règles de fonctionnement de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) qui est responsable de l'application de la Loi. Par ses interventions lors de problèmes qui surviennent dans le contexte de la production et de la mise en marché, la RMAAQ contribue à maintenir un climat favorable au niveau des relations entre les différents secteurs de production agroalimentaire (BAPE, 2003)

Le Plan conjoint est l'outil légal découlant de cette Loi. Il permet aux agriculteurs du Québec d'organiser la mise en marché de leurs produits. Une fois en vigueur, il leur permet de se donner des règlements et de négocier collectivement les conditions de mise en marché de leurs produits. De ce plan découlent deux instruments de politique dont la Fédération des producteurs de porcs du Québec est responsable (FPPQ, 2013). D'une part, elle vote et administre un Règlement sur la mise en marché des porcs (ensuite approuvé par la Régie). Ce règlement établit les conditions de production et précise les conditions de mise en marché que doivent respecter les producteurs. Il s'agit ainsi d'un pouvoir réglementaire délégué par l'État à une structure administrative collective privée, quoique sous supervision d'une régie étatique. D'autre part, la Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ) est le maître d'œuvre de la Convention de mise en marché des porcs. Celle-ci encadre les relations entre les producteurs et les acheteurs (les abattoirs). Le contenu de la Convention résulte de négociations qui se tiennent entre la Fédération et les acheteurs et toute modification doit être entérinée par la RMAAQ. Elle sert à établir les prix, les modalités de mise en marché, les balises de qualité et à maximiser les retombées économiques québécoises.

### *La FPPQ et la table-filière*

Au Québec, la gestion de la ressource agricole s'incarne d'abord dans un syndicat, l'Union des producteurs agricoles (UPA). Pour le secteur, celui-ci représente la force d'organisation de prise de décision légitime, aux pouvoirs reconnus et respectés par l'État (UPA, 2013). Pour certains, l'UPA en vient à remplacer l'État dans ses rôles de gestionnaire et de gardien (BAPE, 2003). Il reste certain que l'État lui a délégué certains pouvoirs, notamment la gestion des contingentements de production (les quotas). Cependant, au Québec, en ce moment, le sous-secteur porcin n'est pas un secteur contingenté, au contraire de sous-secteurs tels le lait, la volaille ou les œufs. Ainsi, un agriculteur qui désire développer un projet porcin n'a pas à s'inquiéter des « quotas » donnés par l'Union des producteurs agricoles. L'agriculteur n'a pas non plus à acheter un permis de produire auprès de l'UPA. Dans le secteur porcin, l'UPA représente donc plutôt un syndicat auquel il est nécessaire d'être affilié, et qui donne accès à certains services sans exercer de contrôle sur la production (entretien de recherche). Au sein de l'UPA, les sous-secteurs de production sont organisés sous la forme de fédérations, dont la FPPQ.

La FPPQ veille aux intérêts de la production porcine et elle a une position incontournable dans la structuration et aussi dans l'encadrement des dimensions économiques du sous-secteur porcin (FPPQ, 2013). Elle détient un pouvoir exécutif important. Elle applique les grandes orientations du sous-secteur, qui sont déterminées en concertation par la table-filière porcine.

### **Encadré 22: La FPPQ**

Fondée en 1966, la Fédération des producteurs de porcs du Québec (FPPQ) est une association agricole

constituée en vertu de la Loi sur les syndicats professionnels. Elle représente les intérêts de plus de 3 496 producteurs, répartis dans 12 syndicats régionaux. La FPPQ entend fédérer tous les types de propriétaires de porcherie. Récemment, un enjeu apparaît cependant à ce niveau. En effet, les producteurs indépendants sont de moins en moins nombreux, et les intégrateurs ont maintenant davantage voix au chapitre. Un certain déséquilibre dans les façons de voir et dans les prises de décision apparaît déjà, et pourrait être exacerbé. Pour l'instant, les solutions ne semblent avoir été mises sur la table pour réajuster ces dynamiques.

Source : FPPQ, 2013

La table-filière constitue « un modèle unique de développement basé sur la concertation entre tous les divers intervenants en aval et en amont de la production » (MAPAQ, 2013). Elle a été créée sous l'initiative du MAPAQ, en 1990, et permet de discuter des différents enjeux de l'industrie porcine. Elle a été créée dans la foulée d'un objectif de conquête des marchés, et s'intéresse aussi à l'environnement, à l'acceptabilité sociale, à la qualité du produit et aux conditions d'élevage. La table filière regroupe les acteurs identifiés comme légitimes pour le sous-secteur. Les différents ministères et organismes suivants sont associés à la table-filière, dont des ministères, des centres de recherche, des fédérations de producteurs et syndicats, les coopératives et entreprises intégrées, les meuneries, les abattoirs, les transformateurs et les distributeurs.

### Encadré 23: La contribution de l'État au financement des fermes agricoles

L'État québécois soutient fortement le sous-secteur par son appui au financement des fermes agricoles. C'est un organisme gouvernemental, La Financière agricole, qui garantit les prix ainsi que les prêts.

En 2001, la Loi sur La Financière agricole du Québec remplace la Régie des assurances agricoles et la Société de financement agricole par cette nouvelle société d'État. La Financière agricole du Québec (FADQ) a pour mission de soutenir et de promouvoir le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Elle offre les services suivants : l'assurance récolte, l'assurance stabilisation des revenus agricoles, Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec, le financement agricole et avec garantie de prêts, la protection contre la hausse des taux d'intérêt, l'aide financière à l'établissement en agriculture et l'investissement en capital de risque. L'objectif de l'assurance-stabilisation (ASRA) est de garantir un revenu annuel net positif aux producteurs agricoles. En effet, le Programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (ASRA) établit un prix garanti qui correspond au coût moyen de production. Lorsque le prix moyen de vente du porc est inférieur à ce prix garanti, la FADQ verse à l'adhérent une compensation. L'assurance compense donc les pertes de revenus qui seraient attribuables aux fluctuations importantes du marché, et ce, pour tous les produits couverts par le programme. Depuis peu, ce financement est « écoconditionnel ».

La Financière semble accorder plus de financement aux producteurs intégrés, du fait que leur production est moins risquée que la production indépendante. Ainsi, les producteurs vont être tentés de se tourner vers ce mode de production, qui peut sembler plus avantageux économiquement.

Sources: BAPE 2003; Doucet 2008; Tamini et Larue, 2012; entretiens de recherche

### L'ENCADREMENT TERRITORIALISÉ: LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme on vient de le voir, le marché du porc - et donc la filière- est peu encadré par des mesures normatives canadiennes ou québécoises. Les politiques publiques à cet effet sont plutôt des instruments facilitant le positionnement sur le marché et ses échanges. Cependant, à une tout autre échelle, la production porcine est cette fois fortement encadrée au niveau des activités d'élevage, relevant de la ferme porcine. La production porcine est ainsi gérée par des lois sous la responsabilité de ministères tels le MDDEFP, le MAPAQ, le MAMROT. Les MRC et les municipalités ont également voix au chapitre, car elles sont en mesure d'édicter des lois et des mesures locales.

La question environnementale est la plus présente dans le cadre légal entourant la production porcine au Québec. Il s'agit alors de bien gérer les divers rejets polluants. Cette réglementation paraît en perpétuel changement depuis les 15 dernières années (ligne du temps en annexe 1). Ces mesures sont sous la gouverne du MDDEFP (FPPQ, 2010) et traitent de la pollution des cours d'eau et des eaux

souterraines (Règlement sur le captage des eaux souterraines), des installations d'élevage et de stockage (Règlement sur les exploitations agricoles : REA) ainsi que des mesures d'épandage et des concentrations de phosphore acceptables dans le sol (REA). Les bassins versants dégradés seraient protégés via une limitation des installations dans ces secteurs (Tamini et Larue, 2010). Des mesures techniques (fosses, méthodes d'épandage, etc.) et des permis font souvent partie intégrante des normes imposées. Les coûts sont assumés par l'agriculteur. L'application de ces normes relève souvent du ministère de l'environnement (actuellement le MDDEFP).

La question de la gestion du territoire est elle aussi prise en compte. La protection du territoire agricole vise à freiner l'étalement urbain depuis la fin des années 1970. Cette loi interfère avec les politiques d'aménagement du territoire, et fixe des orientations gouvernementales à cet effet (Chouinard, 2009). En complément, la Loi de l'aménagement et de l'urbanisme permet aux MRC de zoner jusqu'à un certain point les usages (ibidem), via la proposition de distances séparatrices et de mesures de contingentement. Le pouvoir municipal, quant à lui, doit émettre des permis de construire ou d'agrandir des porcheries mais peut imposer des conditions légères, en lien avec la réduction des odeurs : des consultations publiques doivent être tenues à cet effet (Nadeau, 2004; Tamini et Larue, 2012; Brisson, 2009). Même si indirectement plusieurs mesures gouvernementales contribuent à la qualité de vie en milieu rural, aucune mesure explicite ne touche fondamentalement les relations avec les autres usages du territoire ou avec le voisinage (INSPQ, 2011). À ces niveaux, le producteur porcin est le premier concerné par les normes et les contrôles à cet effet; au contraire, les organismes structurant les échanges économiques du sous-secteur ne sont aucunement inquiétés par ces mesures.

Enfin, à un niveau plus global, une autre politique intervient dans le milieu rural et indirectement sur le porcin. Alors que, auparavant, au Québec comme ailleurs, la politique agricole faisait office de politique de la ruralité (INSPQ, 2011), une Politique nationale de la ruralité établit dorénavant le cadre d'intervention du gouvernement québécois qui s'est engagé à promouvoir et à soutenir les produits de niche et du terroir, ainsi que les petites entreprises agricoles, afin de soutenir le développement rural (BAPE, 2003 et INSPQ, 2011). Il s'agit d'une tentative d'intégrer à une échelle territoriale les différentes dimensions du sous-secteur ainsi que d'envisager une participation importante des ruraux eux-mêmes. Ce type de politiques peut donc, à certains égards, être emblématique d'une dynamique de *post-staples*.

#### **BILAN DE L'ENCADREMENT DU SOUS-SECTEUR**

L'encadrement étatique des activités associées aux différentes étapes de production porcine paraît refléter d'une part une approche de *staple* en transition (Hessing et Howlett, 1997; Wellstead, 2008; Stogstad, 2007), et d'autre part le paradoxe territorial de ce type d'agriculture.

Ainsi, l'encadrement de l'État joue assez peu à l'échelle des marchés et des dimensions économiques de la ressource. À ce titre, la régulation nationale souhaite soutenir la mise en marché collective et les activités, tout en étant nuancée – et même contrecarrée – par les accords et traités internationaux. L'importance des arrangements et des accords entre acteurs économiques prend une place prépondérante et place finalement l'État dans un rôle secondaire : il se pose davantage comme un partenaire en appui plutôt que comme un pouvoir de contrôle ou de coercition.

Cependant, cet encadrement souple des activités économiques ne trouve pas son pendant à l'échelle locale ou régionale. À ce niveau, la ferme porcine, les abattoirs et les activités de transformation sont les objets d'un encadrement étatique poussé. L'État encadre très fortement ces objets dans une optique de contrôle des activités; il offre aussi un soutien financier important pour la pérennité de celles-ci, puisqu'elles sont les maillons initiaux des activités économiques. Ainsi l'État s'assure-t-il, finalement,



que le porc se construit adéquatement comme une ressource performante, mais assume-t-il pour autant la responsabilité de sa viabilité ?

#### **4.2.4 La configuration des acteurs de la filière**

Le dossier porcin amène la rencontre de plusieurs acteurs, qui modulent la dynamique par leurs identités, leurs intérêts, leurs discours, leurs ressources respectives, leurs idéologies, leurs modes d'expression, et autres. Ils peuvent être des individus ou des groupes. Des acteurs peuvent avoir un statut formel, une place encadrée par la loi et les structures de la filière. Les producteurs sont les acteurs principaux, car ils gèrent l'entreprise de production. Le gouvernement local et central agit dans un rôle d'encadrement des fermes, et comme conseiller ou médiateur pour le volet économique. Des experts du domaine privé, voire même des universitaires ou des centres de recherche parapublics, veillent à l'innovation technoscientifique. Des organismes fédérant les intérêts des producteurs agissent en coordination et soutien, par exemple l'UPA et la FPPQ. D'autres acteurs légitimes occupent une place dans le réseau de la production porcine, mais leurs actions s'incarnent surtout dans les sphères du financement et des revenus. Ces acteurs incluent La Financière agricole et les consommateurs (de porc et de produits transformés).

### **4.3 LA PERSPECTIVE D'ANALYSE : LA TERRITORIALISATION DU SOUS-SECTEUR PORCIN**

L'agriculture occupe une place importante pour l'ensemble de l'économie québécoise. Traditionnellement, l'agriculture québécoise s'est développée sur les basses-terres du Saint-Laurent, puis tout le long de cette voie de navigation. Les étapes successives de colonisation des terres plus éloignées du fleuve ont ensuite permis d'étendre cette activité, avec plus ou moins de succès (Dupont, 2009; Jean et al., 2010). Ainsi, à l'exception de quelques régions dites « ressources » (par exemple la Côte-Nord ou le Nord-du-Québec), la majorité du territoire québécois peut s'identifier au secteur. Les zones les plus productives sont situées dans les basses-terres du Saint-Laurent, zone qui correspond à la partie la plus densément peuplée de la province. Dans cet espace, la production agroalimentaire se déploie à l'intérieur de trois pôles principaux : la Montérégie, Lanaudière et la Beauce. C'est précisément à l'intérieur de ces trois régions administratives qu'ont lieu la majorité des activités liées à l'agriculture (Dupont, 2009).

La croissance urbaine du 20<sup>e</sup> siècle a modifié cette situation du Québec rural et agricole. Notamment, elle tend à restreindre les zones agricoles. C'est d'ailleurs pour cette raison que, dès 1978, l'activité agricole est déclarée prioritaire dans les zones identifiées comme telles (Chouinard, 2009). Cependant, même si cette reconnaissance a force de loi, les dimensions occupées par le secteur s'amenuisent. Ainsi, en 2011, les surfaces des exploitations agricoles équivalaient en moyenne à 114 hectares par entreprise (Statistiques Canada, 2011). Ces surfaces exploitées représentent 2 % de l'ensemble du territoire québécois.

#### **4.3.1 Une perspective *post-staples***

Selon la chercheuse Grace Skogstad (2007): « contemporary agriculture has the characteristics of a mature staples sector. It is technology advanced and capital has been substituted for labour. » (Skogstad, 2007 : 35). Cependant, le secteur est aussi en crise, et la chercheuse pointe la vulnérabilité économique du secteur agricole et les facteurs qui la fragilisent : l'importance des exportations de certains sous-secteurs, la dépendance aux conditions climatiques, et l'aspect récurrent des cycles de croissance et de décroissance. Les accords internationaux et les systèmes de prix, ainsi que la montée de

l'intégration des étapes d'une filière, ne sont pas en faveur des producteurs et « the most profitable segment of the sector is that beyond the farm gate » (idem : 36).

Les politiques publiques et les technosciences ont joué un rôle important dans les changements vécus par le secteur et dans les relations entre les acteurs. A l'heure actuelle, selon Skogstad, ces politiques reflètent aussi la transition vers un nouveau régime de ressources, plus pluraliste et invoquant de nouveaux acteurs ou de nouvelles configurations de ceux-ci. Du réseautage mais également des divisions internes sont tous deux observés. La montée des secteurs de la distribution et de la transformation reconfigurent aussi les leaders traditionnels. L'État, pour sa part, est tour à tour un « filet de sécurité », en partenariat avec le secteur, ou bien un opposant face à une coalition d'acteurs ayant déjà réalisé des consensus. Mais quelle est la place du territoire dans ces changements de régime ?

#### **4.3.2 Le paradoxe territorial du sous-secteur porcin**

Dès le début de son développement, le sous-secteur porcin se présente comme plus spécifique à certains territoires. Le processus complet de ce sous-secteur rend nécessaire une « grappe » de services technoscientifiques : vétérinaires, conseillers agricoles, abattoir, transformateur, etc. (FPPQ, 2013; entretiens de recherche). La concentration de ces services en un périmètre accessible est souhaitable, et ainsi les élevages porcins se développent à proximité de ces grappes. Trois zones sont principalement identifiées à ce sujet : les trois mêmes que pour les pôles agricoles en général. Des sous-régions se démarquent pour le porcin, soit le bassin versant de la rivière Chaudière, celui de la Bécancour et celui de la rivière Yamaska. Cette situation exacerbe toutefois les enjeux environnementaux et sociaux déjà existants. Ainsi, les régions de la Yamaska et de la Bécancour ont été identifiées comme problématiques quant au phosphore dès les années 1990. Elles sont également des régions où les controverses sociales ont été les plus virulentes au sujet des porcheries.

Paradoxalement, les activités économiques du sous-secteur porcin et leur encadrement se présentent, quant à eux, comme déterritorialisés. La filière se déploie d'abord dans un espace vertical et sectoriel et spatiale ainsi la gestion (Doucet, 2008). A ce niveau, il s'agit d'un domaine économique bien ancré dans un processus allant de la naissance d'un porcelet à la consommation de la viande, au Québec ou à l'étranger. Cette filière détient son mode d'organisation et ses balises légales et administratives. Chose à signaler, la filière possède des ancrages dans le territoire québécois mais se déploie aussi au-delà d'un lieu précis. Notamment, la structuration du sous-secteur se réalise principalement en dehors de tout ancrage territorial, et sans viser à valoriser les dynamiques territoriales (Doucet, 2008). Les normes qui gèrent ce volet sont distinctes des règles s'appliquant à la ferme, et concernent d'autres sphères, d'autres espaces. De plus, une fois l'étape de transformation terminée, le porc est inséré dans une trajectoire de mise en marché, voire d'exportation, qui se déploie stratégiquement sur plusieurs fronts. Par ailleurs, quoique ferme et filière paraissent souvent distincts dans leurs acteurs, leurs cadres et leur préoccupations, il reste que la ferme est le premier maillon de la filière, l'étape initiale de la production, et que les éleveurs porcins sont tous membres de la fédération encadrant l'activité porcine au Québec.

Ainsi, dans une perspective territoriale, la ferme d'élevage est le lieu géographique concret à partir duquel se déploient les étapes de production, celles-ci amenant ensuite le porc dans d'autres dimensions de la filière, que ce soient des lieux physiques (abattoirs, épiceries) ou des espaces symboliques (bourse, tables de gestion, etc.). Le territoire est fortement marqué par la présence de la ferme et de ses installations (fosse, silos, grange, etc.). Fait à noter, alors que les normes régissant le marché sont peu nombreuses, une forte normativité pèse sur la ferme et contrôle fortement sa matérialité. Ce faisant, le producteur porcin devient le principal acteur imputable de la production porcine. Avec d'autres acteurs locaux (municipalité et MRC) il constitue le principal – et quasi-seul – responsable du respect des cadres légaux entourant cette filière (Chouinard, 2009). Il semblerait ainsi

que le poids du normatif pèse davantage sur le territoire dans les premières étapes de la production porcine. Ce point sera important dans l'analyse de la gouvernance qui suivra.

La ferme n'est cependant pas le seul ancrage au territoire. D'une part, les champs d'épandage amènent le porc – par ses déjections – en dehors du bâtiment, parfois à des dizaines de kilomètres de son lieu d'élevage. D'autre part, les abattoirs et les autres lieux de transformation ancrent également profondément le porc à une région. Ainsi, peu de régions au Québec sont identifiées au secteur porcin, mais celles qui le sont se trouvent fortement connotées par ce secteur, soit celles de Chaudière-Appalaches et de la Montérégie.

Tout comme dans le secteur forestier, par exemple (voir Chiasson et al, supra) l'ensemble témoigne fortement, au final, de la tension classique entre secteur et territoire, mais aussi d'une territorialité plus complexe et fluide, qui bouscule les modes de fonctionnement classique du secteur et ne lui permet plus de fonctionner de manière exclusive.

#### **4.4 LA RESTRUCTURATION DE LA GOUVERNANCE**

Certains éléments importants du régime de ressources agricole sont remis en cause depuis quelques années. La crise dans la production porcine met en exergue tout particulièrement les enjeux associés aux dynamiques entre l'État et les acteurs territoriaux, une dimension importante de la transition *post-staples*. À notre avis, les années 2000-2007 représentent un moment charnière de rencontre pour les enjeux environnementaux, économiques et sociaux. Ils s'agencent ensemble, tout particulièrement autour de la question de la cohabitation des usages (Tamini et Larue, 2012; Brisson, 2009).

##### **4.4.1 La crise porcine et l'émergence de nouveaux acteurs territoriaux**

Comme nous l'avons présenté, l'histoire de la production porcine signe une évolution du sous-secteur axée sur la productivité techniciste, et sur l'ouverture aux marchés : le porcin est davantage reconnu, mais également fragilisé par ces orientations. Cette évolution accélère et amplifie les impacts écologiques, dont la pollution diffuse de l'eau et de l'air (odeurs) (BAPE, 2003). Ces deux enjeux, économique et environnemental, sont au centre des conflits sociaux constatés à la même période, avec en toile de fond une profonde transformation du monde rural, aux modes d'usage et d'habitats de plus en plus variés. En fait, l'ensemble du mode de production agricole lui-même nourrit ce contexte et ce malaise (BAPE, 2003), peu importe le type de production, par exemple via des fermes de taille accrue, surspécialisées, sans animaux dans les champs, ou de producteurs-intégrateurs.

Dès les années 1980, une certaine « grogne » se manifeste à l'égard des fermes porcines et de l'intensification de la production, qui amènent des contaminations d'eau, des épandages accrus de lisier, etc. En bref, le mode de gestion ne prend pas suffisamment en compte le milieu de vie, et s'organise uniquement autour d'un modèle de productivité. Ces contestations s'accroissent aussi au fur et à mesure que des fermes porcines s'installent à l'extérieur des pôles territoriaux traditionnels de ce sous-secteur (Tamini et Larue, 2012) et que la croissance du porc prend de l'ampleur, le gouvernement lui-même positionnant le porcin comme un secteur de pointe, promis à un développement international. Cette croissance a rendu la production porcine plus importante et plus manifeste sur les territoires. En parallèle s'est également développée la valorisation des lisiers pour les terres agricoles.

Deux types de solutions ont alors été abondamment déployées pour répondre aux problèmes, soit techniques et normatives. Ainsi, des clubs de conseillers techniques, des programmes de recherche sur les bâtiments, l'épandage, etc., et de nombreux règlements visant à contrôler les sources de pollution ou de nuisances ont été édictés, accompagnés de suivis, de conditions, de permis, etc. Cependant, nous

constatons globalement que ce mode de gestion technique et administrative est de portée très inégale : l'enjeu environnemental fait davantage l'objet de solutions que l'enjeu de cohabitation, qui n'est guère envisagé que comme un problème d'odeurs, traitable essentiellement par des mesures de conception technique et normative.

Or, les réponses apportées par l'État ne paraissent pas avoir été suffisantes car, à la fin de la décennie 1990, la mobilisation de la société civile s'est accrue et a donné lieu à des manifestations et à des conflits locaux, régionaux et nationaux. Notamment dans les milieux périurbains, la contestation s'organise par des démarches collectives en justice ou auprès des autorités locales, régionales et centrales : « Le milieu se solidarise donc contre la production porcine. À l'opposé, les producteurs de porcs s'organisent eux aussi pour se défendre et mobilisent l'UPA. Le conflit devient vite politique » (BAPE, 2003 : 19). Dans cette dynamique de polarisation du conflit, les acteurs ne sont plus des voisins partageant un territoire, mais revêtent de nouveaux rôles : le producteur de porc est vu comme un industriel techniciste; les citoyens sont perçus comme des militants idéologiques; les autorités sont appelées en arbitrage, mais sans tous les pouvoirs nécessaires et dans une configuration pas nécessairement favorable à ces nouveaux rôles. En vingt ans, un conflit se cristallise donc durablement : « chaque clan peaufinant son argumentation (...) il n'y a pas eu de vraies passerelles, ni de dialogues fructueux permettant d'élaborer ensemble des solutions satisfaisantes » (BAPE, 2003 : 20). Au contraire : d'abord uniquement concentré sur la question porcine, le débat semble s'élargir et proposer un méta-argumentaire, remettant par exemple en cause la mondialisation des marchés et la faible place du monde rural.

Certains acteurs sociaux émergent de cette dynamique, même s'ils occupent une place encore informelle dans le sous-secteur. Deux types retiennent particulièrement l'attention, soit les citoyens, à l'échelle individuelle, et les associations (tels les groupes environnementaux ou les regroupements citoyens). D'abord concernés par leur qualité de vie privée, leur engagement s'élargit vers des préoccupations pour les risques à la santé et à l'environnement. Peu à peu, le porcine devient le symbole des malaises du milieu rural, et il justifie une remise en cause du modèle agricole lui-même, par des moyens variés et créatifs (notamment par le documentaire de Hugo Latulippe : Bacon-le film). Nous pouvons avancer que leur engagement a provoqué la tenue d'un BAPE orienté vers le développement durable et les modalités recommandées pour y parvenir, y compris une discussion du régime de ressources traditionnel.

Les élus municipaux émergent aussi de ce repositionnement des acteurs (BAPE, 2003; Tamini et Larue, 2012) car « c'est sur leur terrain, à l'échelle locale, que les tensions et les conflits s'expriment au grand jour » (BAPE, 2003 : 22). Ils sont appelés à arbitrer les débats, mais leur pouvoir est très limité, et leur rôle est ainsi quasi insoutenable. Il en va de même pour les fonctionnaires appliquant les lois et les règles en place, de nature presque uniquement environnementale : aucune mesure n'est associée aux dimensions sociales (INSPQ, 2010) et les décisions relèvent uniquement des autorités publiques, sans consultation des citoyens. Ceux-ci en viennent à penser que leurs préoccupations sont écartées, et même bafouées (BAPE, 2003). Enfin, certains acteurs élargissent leur champ d'action traditionnel. Par exemple, les associations de producteurs agricoles doivent dorénavant s'intéresser aussi aux questions sociales, comme en témoignent leurs publications ou leurs sites internet au sujet de la cohabitation et du bon voisinage.

#### **4.4.2 Les réponses de l'État**

Notre analyse de la restructuration de la gouvernance face à ces enjeux a choisi le moment charnière des années 2000 à 2007. Par consensus avec les producteurs, un moratoire sur les nouvelles productions porcines vient d'être décrété par le gouvernement. En 2002 et 2003, des audiences publiques

génériques du BAPE sont tenues au sujet de la production porcine québécoise, et de son inscription dans le développement durable. Par la suite, plusieurs normes sont amendées et modifiées alors que, simultanément, de nouvelles maladies animales et une crise économique s'instaurent dans le sous-secteur. À notre sens, ces décisions témoignent d'un point tournant dans la gouvernance. Tout particulièrement, tenir des audiences génériques est une décision révélatrice du besoin de l'État de faire une réflexion sociale et politique importante sur le sujet, et d'y convier la société civile.

Le rapport du BAPE (BAPE, 2003) propose plusieurs pistes pour que le sous-secteur porcin s'inscrive davantage dans une perspective de développement durable, et le gouvernement québécois tente d'y répondre par la suite. Un comité interministériel est mis sur pied afin de conseiller le gouvernement sur ses actions pour un développement durable de la production de porcs. Son premier mandat porte sur les conditions de levée du moratoire sur le développement porcin et se traduit en 2004 par un plan d'action, par une modification de la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU), et par une modification du cadre réglementaire qui a levé totalement le « moratoire » sur la production porcine.

Le BAPE soulève les trois enjeux identifiés précédemment. Selon l'organisme, des pratiques plus écologiques devront être adoptées. À ce titre, l'État resserre ensuite les conditions de financement des fermes par des clauses d'écoconditionnalité et revoit certaines législations environnementales, afin de limiter la production dans les zones à risque (Tamini et Larue, 2012). Au plan économique, le BAPE soutient la pérennité des fermes familiales et souhaite limiter le mouvement des intégrateurs. En 2009, le rapport St-Pierre réfléchit à ce volet et l'État modifie en conséquence certaines de ses mesures financières. Par ailleurs, le BAPE suggère une réflexion globale, et sociétale, sur l'avenir de l'agriculture au Québec. Peu de temps après, la CAAAQ est mandatée pour y réfléchir; c'est au cœur de cette commission que se cristallise ensuite le débat, plus large, sur l'agriculture et la société québécoise actuelle (Morisset, 2010).

Enfin, la qualité de vie des citoyens, sa prise en compte dans les décisions et une ouverture à une démocratie plus participative sont soulignées par le BAPE. Selon certains, c'est là le principal objet des audiences publiques et de la réponse de l'État. En 2003, le BAPE présente un rapport et des recommandations. Les conclusions de cet exercice mettent en évidence les lacunes dans la prise en compte des préoccupations des citoyens lors de l'installation de porcheries, ainsi que l'absence de participation de la société civile aux processus décisionnels menant à l'implantation de telles productions. La réponse du gouvernement à ce sujet se formule d'abord par une approche classique, techniciste, soit la définition des municipalités en surplus de phosphore, sur lesquelles des restrictions de développement porcin peuvent être appliquées par la MRC<sup>136</sup>. L'autre mesure adoptée est de modifier la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin d'intégrer une consultation publique modulant le permis de construire dévolu par la municipalité (Tamini et Larue, 2012; Brisson, 2009). Cette mesure a-t-elle rempli ses promesses ? Une analyse de processus est proposée afin de répondre à la question.

---

<sup>136</sup> Selon certains informateurs de la fonction publique, le pouvoir ainsi dévolu aux MRC limite cependant celui des municipalités. Par ailleurs, les MRC doivent faire approuver leurs gestes par le MAMROT, et démontrer que leurs limitations sont conformes aux orientations gouvernementales en agriculture. La portée réelle de cette « solution de l'État » est ainsi à nuancer.

#### 4.4.3 L'instrument de gouvernance territorialisé de la cohabitation : une analyse du processus des consultations publiques

Suivant certaines suggestions au BAPE, le gouvernement a créé un processus de consultation publique obligatoire pour chaque projet porcin. Ainsi, avant d'implanter une nouvelle exploitation porcine, le producteur porcin doit maintenant procéder à une consultation publique dans la municipalité où s'implante la ferme. La responsabilité de consulter a été confiée au palier municipal. Elle est une condition à la délivrance du permis de construction. Leur tenue intervient cependant après l'émission du certificat d'autorisation environnementale.

La consultation est une séance ouverte au public, qui s'adresse avant tout aux citoyens de la localité où s'implantera le projet porcin. La soirée se déroule selon une formule définie par le ministère des Affaires municipales et des régions, en vertu de l'article 164.4.4 de la LAU (Nadeau 2005). Elle a pour but d'informer la population sur le projet, de recueillir leurs commentaires et préoccupations et leur opinion sur cinq mesures d'atténuation des odeurs, ciblées comme le principal problème de cohabitation.

Ces assemblées publiques sont habituellement présidées par l'officiel de ces instances (maire ou préfet), qui en assure l'animation ou la confie à du personnel spécialisé ou à des consultants externes. En vertu des dispositions légales, plusieurs représentants gouvernementaux, entre autres de la santé publique, sont appelés à y siéger et à agir à titre de personnes-ressources, soit le MAPAQ, le MDDEFP, et la Direction de santé publique de la région. Le plus souvent l'assemblée est tenue en soirée, toujours dans la localité où le projet porcin doit être implanté. Elle est annoncée aux citoyens par avis public; tous peuvent y assister. Après un court mot du président annonçant le déroulement de la séance, le promoteur présente son projet. Par la suite une période de questions est prévue pour le public, celle-ci étant gérée selon des principes de droit de parole. En plus des questions adressées au promoteur, d'autres peuvent aussi être posées aux représentants des ministères. Enfin, des commentaires peuvent être formulés verbalement, ou déposés à la commission sous forme écrite dans les quinze jours suivant la consultation.

Les consultations visent explicitement à accroître une gouvernance ouverte en matière de nuisances. Plusieurs acteurs impliqués prétendent que le souci de consulter n'a pas rempli ses promesses, voire que les consultations ont provoqué des effets sociaux négatifs. Il est certain que, parmi les consultations ayant eu lieu jusqu'ici dans plusieurs régions du Québec, certaines ne se sont pas déroulées sans heurts. Par ailleurs, ces consultations affichent un souci de participation citoyenne et font appel à une méthode destinée justement à favoriser l'expression des préoccupations et, ultimement, une cohabitation plus harmonieuse entre différents usages d'un territoire (Brisson et al., 2011). Il semble ainsi important de comprendre si cette mesure a permis ou non de remplir les objectifs de prise en compte des préoccupations sociales et de participation civile aux décisions entourant la production porcine.

Pour répondre, un terrain ethnographique a été réalisé en 2007 et 2008<sup>137</sup> (dont la méthodologie est détaillée à l'annexe 2). Les résultats de recherche montrent que, dans sa formule actuelle, la consultation ne permet pas de considérer tous les territoires concernés. L'événement ne semble pas offrir l'ouverture requise pour atténuer les conflits lorsqu'ils sont déjà existants.

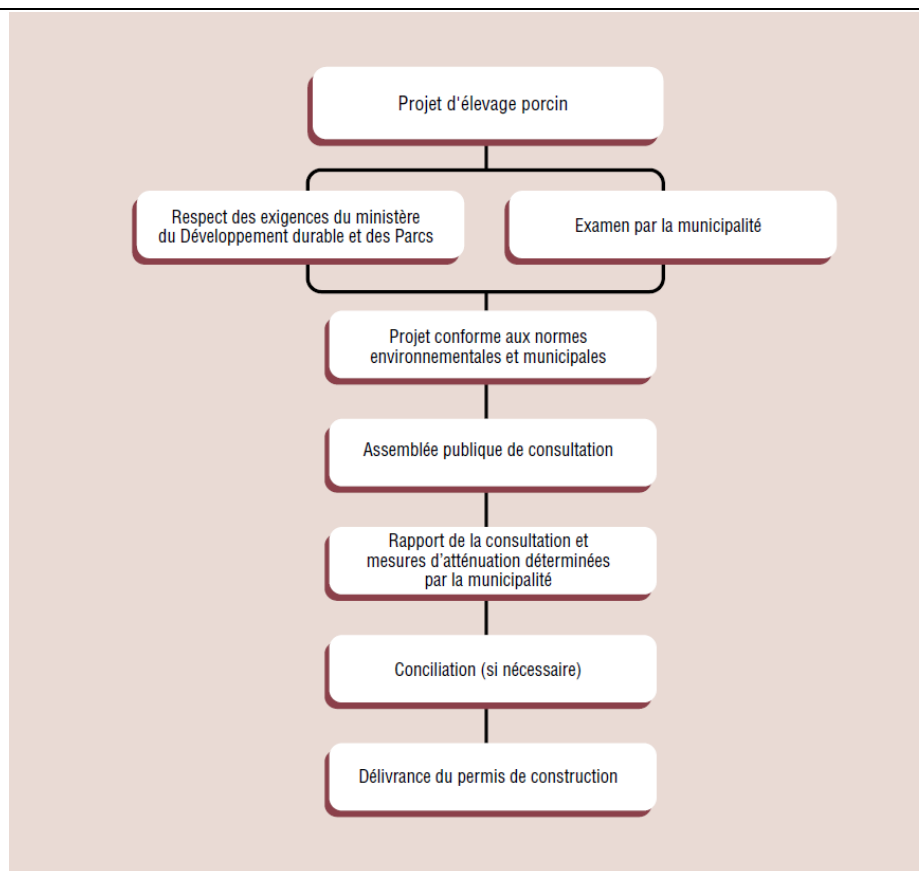
---

<sup>137</sup> Financé par le MSSS dans le cadre du Programme de recherche sur les effets sanitaires de la production porcine au Québec. Le projet était sous la direction scientifique de Geneviève Brisson, INSPQ. Le projet de recherche n'est pas terminé, mais aucune consultation publique n'a eu lieu depuis 2008.

**Encadré 24: Le processus de mise en place d'un projet porcin « type »**

Le développement d'un projet porcin suit le processus standard suivant pour un agriculteur :

- 1- Identifier des fournisseurs potentiels d'intrants;
- 2- Identifier les sources de financement (La Financière, la Société du crédit agricole (équivalent à La Financière mais du niveau fédéral) les principales banques ainsi que le mouvement Desjardins);
- 3- Obtenir le certificat d'autorisation environnementale (C.A.) du MDDEFP;
- 4- Obtenir un permis de construire de la municipalité (avec consultation publique);
- 5- Trouver un preneur pour les porcs produits (abattoir ou autres, selon le stade de production).



Par ailleurs, une évaluation d'impact environnemental selon la Loi sur la qualité de l'environnement, incluant la présentation du projet devant le Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE) est aussi requise si le projet dépasse 600 unités animales sur fumier liquide (article 2 (o), Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement). Cependant, pareille situation ne s'est jamais présentée depuis l'édiction du règlement. Ainsi, en dépit des changements nombreux qui traversent les politiques publiques associées au dossier porcin, les modalités globales de gestion pour chaque projet demeurent relativement constantes et simples. Cependant, la situation économique actuelle du secteur porcin fait en sorte que, depuis quelques années, très peu de projets sont amorcés au Québec.

Source : Nadeau, 2004

**LA RESPONSABILITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LA COHABITATION**

Les consultations publiques observées réunissent presque uniquement les acteurs ancrés dans le territoire local : producteur, citoyens, gouvernement municipal, parfois régional. Les acteurs du gouvernement central sont présents, mais par le biais de leurs directions régionales, donc dans une optique d'application régionale des politiques centrales. Fait à noter, les acteurs économiques et autres

intervenants du sous-secteur porcin sont presque tous absents, à l'exception du producteur (annexe 1 : présentation des acteurs). Les acteurs locaux et régionaux semblent donc être au premier plan pour mettre en œuvre des initiatives de cohabitation.

D'entrée de jeu, notre étude sur le terrain, et plus particulièrement les entrevues réalisées, montre que la prise en considération de l'enjeu de la cohabitation est une question difficile. De nombreux informateurs ne se sentent pas du tout concernés par cette responsabilité. Les employés des ministères, en particulier, ont souvent répété qu'ils doivent s'en tenir à vérifier la conformité avec les normes et que les inquiétudes des citoyens ne s'intègrent pas dans cette fonction. Souvent, des règlements sont alors invoqués pour expliquer pourquoi on ne peut pas, ou ne doit pas, se préoccuper des inquiétudes et des craintes de la population. Cependant, le fait que cette responsabilité « ne soit pas dans leur mandat » semble créer chez certains un malaise, particulièrement lorsque les fonctionnaires ont été « ébranlés » dans leurs analyses scientifiques par certaines préoccupations des citoyens ou les impacts probables des fermes sur le voisinage.

Par ailleurs, plusieurs des personnes interviewées n'ont pas pu identifier l'instance ayant le mandat de s'occuper de la question de la cohabitation. De plus, pour celles qui ont proposé un responsable, une grande diversité dans les réponses a été constatée, ce qui suggère un flou par rapport à l'identification de ce mandataire. Notons que, au total, chacun des différents intervenants dans les dossiers porcins a été mentionné au moins une fois (voir annexe). Dans les faits, donc, tous les acteurs peuvent parfois se sentir investis d'une responsabilité face à la prise en compte des préoccupations sociales et jouer un rôle à cet effet. Par ailleurs, malgré l'existence des consultations publiques et du pouvoir ainsi dévolu aux municipalités, la prise en compte de la société civile demeure tout de même une responsabilité floue, et à laquelle n'est pas spontanément associé l'exercice consultatif prescrit par la LAU.

#### **Encadré 25: Prendre en compte l'opinion du voisinage : plusieurs moyens, un même objectif**

Notre étude montre qu'au-delà des consultations planifiées par l'État, différents mécanismes ont été mis en place, de façon formelle ou informelle, pour prendre en considération l'opinion des citoyens et du voisinage. Le mécanisme institutionnalisé de la consultation publique n'est donc qu'une voie parmi d'autres.

##### **La concertation**

La concertation peut faire partie des mécanismes visant à prendre en considération les préoccupations des citoyens. Plusieurs promoteurs tentent ainsi de se mettre d'accord avec leurs voisins avant même de se rendre à la consultation. La concertation se fait également entre conseillers, représentants des ministères et MRC, par exemple, sans formalisme. Un conseiller agricole : « Je vais toujours rencontrer la municipalité et puis c'est avec soit l'inspecteur municipal ou le maire de la municipalité ou les deux, on va voir c'est où le meilleur site qui va déranger le moins les gens. »

Par ailleurs, les municipalités sont souvent bien informées des préoccupations de leurs contribuables par d'autres processus de consultation, par exemple, sur le schéma d'aménagement, par des forums agricoles, par les sessions du conseil municipal, ou des rencontres sur le pacte rural. À titre d'exemple, cet employé d'une MRC : « Bon c'est sûr que cette année j'ai peut-être eu un avantage. J'ai fait six soirées de consultations sur notre schéma d'aménagement de la MRC. Donc ça, ça a été quand même, comme *feed back* c'est intéressant parce qu'on a pu connaître quelles étaient les préoccupations des gens. Puis on en a tenu compte aussi là dans notre planification. Puis quand on a rencontré le promoteur on a dit : voici c'est quoi les préoccupations, voici c'est comment qu'on veut que la MRC, par rapport à un projet comme ça, puisse tenir compte des interrogations de la population. »

##### **La sensibilisation**

Un autre mécanisme souvent utilisé pour tenir compte des préoccupations des citoyens et ainsi prévenir des problèmes éventuels, c'est de travailler avec les producteurs pour les sensibiliser aux objections que la population peut avoir. Par exemple, un employé du MAPAQ explique : « Quand on fait des recommandations de fertilisation, ben on va sensibiliser surtout les propriétaires, les producteurs des foies aux dates d'épandage. Les fins de semaines essayez d'éviter ça. Les périodes achalandées, de vacances. » Un autre du MDDEFP raconte son approche auprès des producteurs : « J'ai peut-être pas la, le pouvoir légal d'aller changer les choses. Mais il s'est fait des modifications de localisation simplement en discutant, ce qui aide. Puis d'autres producteurs ont été avisés



qu'ils créaient un problème pas mal plus gros, là. Comme par exemple les porcheries qui s'installent en haut des côtes ou en amont d'un village. Les producteurs ont été avertis. Il y en a qui ont fait des modifications pour pas se mettre au blanc face à leurs concitoyens. Mais il y en a d'autres qui l'ont pas fait puis ils vivent de la misère. »

#### **Moyens légaux et réglementaires**

Ces approches personnelles à la prise en compte de la cohabitation harmonieuse ne sont pas les seules. Une autre façon de prendre en compte les inquiétudes des citoyens est par des approches normatives qui inscrivent dans les lois et règlements des façons de faire qu'on doit, par la loi, respecter. Les règlements municipaux sont une première façon de le faire au niveau local. Dans les dossiers porcins, les MRC font souvent adopter un règlement de contrôle intérimaire (RCI) sur les distances, la taille ou la forme des projets porcins. Ainsi, dans une région avec de grands champs à perte de vue (et donc aucun obstacle pour la transmission d'odeurs) la MRC a fait adopter un RCI portant sur l'obligation d'avoir un toit sur la structure d'entreposage de lisier. Une autre expression de cette approche normative se voit dans les règlements de zonage. Certaines municipalités font un zonage de productions par lequel certaines productions sont concentrées dans certains secteurs. Ce zonage peut également tenir compte des éléments comme les vents dominants. D'autres municipalités choisissent plutôt de faire un zonage de localisations par lequel on établit comment différentes entreprises (telle une porcherie) doivent être localisées vis-à-vis des autres éléments dans l'environnement. Un directeur de MRC explique la décision qu'ils ont prise dans sa région : « Ce qu'on se disait c'est que, en faisant un zonage de productions, on stigmatise un secteur en disant : vous autres vous allez aimer ça les cochons, on met tout ça là. Donc on n'a pas fait un zonage de productions, on a fait un zonage de localisations. Bon où on a établi qu'une porcherie il faut que ce soit à tant de mètres du chemin. Il faut que ce soit dans le bois, tant de mètres de forêt tout le tour, bon ainsi de suite. Donc ce qui a fait que les porcheries, bon, comme disait monsieur Richard notre préfet, souvent il dit : quand on la voit pas, ça sent pas. »

#### **Mécanismes techniques**

Pour tenir compte de la cohabitation, on se sert très souvent de mécanismes techniques tels des haies brise-odeurs, un toit sur la fosse, des techniques d'épandage qui réduisent les odeurs, et d'autres. On invoque souvent les nouvelles techniques en bâtiment et en fosse comme étant une façon d'influencer (i.e. de diminuer) les craintes des citoyens. On dit qu'il y a « moins de gaspille de moulée, moins de gaspille d'eau » et des techniques « pour couper les senteurs ». On parle également des techniques pour entreposer le lisier, par exemple, avec une couche de paille sur le dessus, ou en mettant un toit sur la fosse. Que ces techniques diminuent réellement ou non les odeurs, on les perçoit comme étant garantes d'une plus grande acceptabilité du public.

Ainsi, on met à contribution un certain nombre de technologies dans le but d'améliorer l'acceptabilité sociale des porcheries. On enrôle les épandeurs à rampe basse, les bâtiments et les fosses étanches, et les toits pour les fosses afin de diminuer les préoccupations sociales des citoyens, et ce, même si l'efficacité de ces techniques est remise en question : « Ils vont nous exiger, exemple, à Nicolet, ils ont exigé un toit sur une fosse. Parce qu'il y a eu une consultation publique puis les gens avaient peur que ça sente. Mais c'est un toit qui donne absolument rien (...) c'est juste pour une question politique pas une question technique. »

Toutes ces mesures (tous ces acteurs) influencent la forme que prend le réseau de la production porcine, tout comme elles influencent les paysages ruraux. On coupe des boisés, on fait des chemins d'accès, on plante des haies, on sème plus de maïs et de céréales, on construit des bâtiments et des fosses, on enfouit le lisier immédiatement, on le charrie pour l'épandre ailleurs, etc., sous l'influence des règlements et des préoccupations exprimées par les citoyens.

### **LES CONSULTATIONS, UN LIEU D'OUVERTURE ?**

Conformément aux souhaits du BAPE en 2003, la consultation publique proposée par la LAU devrait être l'occasion désignée pour sonder les préoccupations des citoyens mais aussi favoriser la bonne entente et la confiance, en établissant une atmosphère positive et ouverte lors de la tenue de ces consultations. Ces fonctions officielles de l'activité ont été répétées à maintes reprises lors de l'enquête ethnographique.

Les informateurs de toutes les régions où ont eu lieu des consultations publiques font état d'assemblées calmes, où « ça s'est bien déroulé, de façon civilisée » et où « ça n'a pas été houleux ». Ce qui décrit finalement une « bonne soirée » semble tenir à plusieurs signes. Les informateurs notent d'abord que « c'était convivial », ambiance décrite comme suit : « Les gens se parlaient. On se présentait. » Ensuite, les questions ou les commentaires ne sont pas empreints d'agressivité et ne cherchent pas à entraîner une spirale de violence verbale : les gens « disent leurs affaires et ça finit là ». Enfin, la soirée se termine

avec politesse, comme le relate ce producteur : « À la fin, les voisins m'ont tous serré la main et m'ont remercié de mon ouverture d'esprit » et ce, même si toutes leurs idées n'ont pas été retenues. Ces expériences vécues contrastent avec ce qui était anticipé négativement par les différents intervenants, car plusieurs disent s'être « préparés au pire », comme le présente ce fonctionnaire : « J'étais quand même un peu surpris qu'il n'y ait pas eu de bisbille, étant donné la publicité et ce qu'on voit dans les journaux de façon régulière relié à cet élevage-là. J'ai trouvé que les gens avaient été quand même très civilisés. »

Cependant, les informateurs ont observé que certaines consultations publiques deviennent aussi lieu de controverse (Rémy et al., 2003) souvent chargées de désaccords et d'antagonisme, ce qui nuit à la concertation. Plusieurs signes annoncent des rencontres conflictuelles, par exemple la présence de pancartes et de manifestants, d'avocats et de médias, surtout télévisuels. La personnalisation des débats et les attaques personnelles sont également mentionnées. Toutefois, ce qui ressort le plus de ces soirées est sans doute le manque d'écoute, qui empêche finalement tout dialogue. Face à ces différences constatées entre plusieurs consultations, les informateurs rencontrés en entrevue avancent certains facteurs explicatifs des variations dans l'ambiance des consultations publiques, qui se confondent avec leur perception des éléments influençant les préoccupations du public. En effet, la présence de controverses locales autour de la production porcine au Québec serait déterminante. Ces conflits se transportent alors sur la scène spécifique de la consultation. Les groupes organisés d'opposition contribueraient alors de façon significative à faire de la consultation un lieu de controverse nationale. La perception de ce qui devrait être la vocation dominante du milieu est également désignée comme élément déclencheur de tensions, comme nous l'avons vu antérieurement. De plus, la présence de tensions au sujet du projet lui-même serait un facteur contributif au climat négatif lors des soirées de consultation. Enfin, selon les informateurs, l'ambiance des soirées consultatives peut aussi être modulée par l'exercice même de consultation.

#### **L'AMBIGUÏTÉ DES OBJECTIFS DE LA CONSULTATION**

Les consultations publiques sur les projets porcins semblent souffrir d'une ambiguïté au sujet de leur objectif. Le vocabulaire employé semble y contribuer, de même que la façon dont l'activité est présentée au public. En conséquence, plusieurs décideurs se montrent critiques au sujet de l'objectif de consultation. Ils font écho aux propos tenus par la société civile lors des soirées consultatives. L'ambiguïté entre la compréhension du terme et la latitude réelle laissée au public peut-elle donner lieu à des tensions supplémentaires dans la communauté ?

Lors des séances de consultation, les objectifs conjoints d'informer et d'entendre les préoccupations des gens sur le projet sont le plus souvent mentionnés par les animateurs en début de séance<sup>138</sup>. Cependant, dans le discours recueilli lors des consultations et des entrevues, c'est surtout le volet informatif qui a été traité : « En fait on ne consulte pas les citoyens, on informe les citoyens. » Selon les intervenants municipaux et gouvernementaux, cet objectif est celui qui motive et oriente leur prestation. Le moment choisi pour tenir cette activité tend à lui conférer ce sens : « À partir du moment où la consultation publique se tient avec un projet qui est conforme à la réglementation municipale et qu'il a déjà obtenu son certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement, du Développement durable, Environnement et Parcs, là... on ne peut plus faire grand-chose. »

---

<sup>138</sup> Souvent des élus municipaux ou régionaux.

Plusieurs décrivent le fait que, dans la pratique, les consultations aient principalement mis l'accent sur cet objectif d'information au détriment du sens donné à la consultation dans notre société. Plusieurs estiment que le choix de vocabulaire donne une fausse indication des objectifs et du déroulement de la soirée. Le terme consultation impliquerait en effet une possibilité de discussion et de participation à la prise de décision, i.e. la possibilité d'en changer le cours. Dans les consultations sur les porcheries ce n'est pas le cas, puisque que « le projet va avoir lieu pareil », que le public assiste ou non à la séance.

Paradoxalement, cet objectif d'ouverture au public se définit apparemment surtout par la négative, puisqu'on circonscrit énormément ce qui pourra, et ce, qui ne pourra être exprimé. Notamment, la consultation ne doit pas permettre de dire des préoccupations globales sur le devenir de « l'agriculture en général » et « de faire le procès de l'industrie », ni de parler de préoccupations régionales ou locales liées « à la production porcine au village », et « à toute une vie pris avec des porcheries dans le voisinage » et avec l'épandage cumulé de l'ensemble des producteurs du coin. Pour la plupart des animateurs, l'expression civile doit s'en tenir aux « cinq conditions liées aux odeurs ». Dans une optique de santé publique, un intervenant de ce milieu estime que cette limite n'encourage pas des valeurs participatives :

C'est un exercice qui est pas très intéressant justement parce que la population veut avoir un peu plus de pouvoir sur ce qui se passe chez elle. Et malheureusement ce qu'on leur permet c'est vraiment des mesures très, d'après moi, superficielles. Ça fait qui changeront pas beaucoup de choses finalement dans leur quotidien.

Cette limite dans la prise de parole est d'autant plus grande que la conception des projets intègre très souvent la majorité des cinq mesures légales, ce qui réduit considérablement l'opportunité de commentaires.

Plusieurs personnes présentent aussi le fait que les citoyens ne peuvent débattre du projet, puisque celui-ci est déjà accepté par le MDDEFP : « La consultation n'est pas sur la pertinence du projet puisque celui-ci a tous les certificats requis. Il serait sans impacts environnementaux. » Par ailleurs, lors des observations ethnographiques de terrain, plusieurs maires mentionnaient à la suite de cette limitation le fait que l'objectif de leur séance consultative est de remplir l'obligation légale qui leur est imposée par le gouvernement québécois. Pour certains décideurs gouvernementaux, la loi les amène donc à expérimenter des limites comme le public, mais ne permet pas de prendre en considération celui-ci. C'est la double contrainte que résume cet autre fonctionnaire gouvernemental du MDDEFP :

Donc ça nous permet de constater l'ampleur du mécontentement mais, en contrepartie, ça nous permet aussi de constater à quel point on ne peut rien faire. Nous, on est là pour faire une application réglementaire et leurs préoccupations ne sont pas prévues dans le cadre des règlements lorsqu'on fait un processus d'analyse, ce n'est pas pris en compte. Donc les consultations ça nous permet de constater uniquement le grand écart qu'il y a entre notre processus d'analyse et ce, que les gens aimeraient sur le terrain.

Certains fonctionnaires municipaux et gouvernementaux expliquent ces limites de façon politique. Ils croient qu'en mettant sur pied les consultations publiques, l'État désirait avant tout mettre en place une « opération de *public relation* » pour « désamorcer une crise sociale »<sup>139</sup>. Cette vision gouvernementale

---

<sup>139</sup> Et ce, sans respecter l'avis des principales parties intéressées, tel que le relate ce professionnel de santé publique : « Je pense pas que c'était ce que les organismes voulaient non plus. C'est le BAPE qui a choisi ça, là, de faire ça comme ça. Mais je pense pas que c'est ça qui était prôné par les organismes quand il y a eu... C'est... Les

aurait contribué à limiter les consultations et leur portée expressive, comme le résume cet intervenant du milieu municipal : « Ces séances sont là juste pour donner l'impression à la population qu'ils ont un droit de parole sur le développement porcin (...). C'est une façon pour le gouvernement de dire: regardez on vous écoute, on vous permet de vous exprimer. Mais finalement ils ne permettent pas vraiment de s'exprimer ». Ces limites au dialogue peuvent alors entraîner de nouveaux épisodes de crises, plutôt que de les résorber.

En conséquence, plusieurs décideurs rencontrés en entrevue questionnent la pertinence du processus, comme le présente ce fonctionnaire du MAPAQ :

L'objectif qu'on se fixe dans ça, c'est d'informer le public. Et puis c'est de recevoir d'eux autres des suggestions pour améliorer le projet pour qu'il soit acceptable socialement dans leur milieu. Et puis ils ont cinq points sur lesquels ils peuvent intervenir. Bon, est-ce qu'on l'atteint cet objectif-là ? Ce serait ça la vraie question. Si on l'a pas atteint pour moi c'est inutile.

### **ÉCHELLES TERRITORIALES INADÉQUATES**

Selon la littérature, la question d'échelle territoriale est primordiale pour le contexte des consultations (Abelson, 2007). Des enjeux peuvent être d'ordre national autant que local et, idéalement, la consultation devrait pouvoir tous les traiter. Dans le cas des consultations sur les projets porcins, les consultations ont essentiellement visé les habitants de la localité où se situait la ferme porcine concernée par la consultation. Cette limitation géographique paraît découler des normes et directives. Toutefois, elle n'a pas été bien acceptée dans plusieurs projets. D'abord, consulter seulement au sein de la municipalité accueillant le projet a été décrié dans les cas où une part de l'épandage était prévue dans d'autres municipalités. À plusieurs reprises, les élus des autres localités concernées ont pris la parole aux consultations pour déplorer le fait que leur opinion n'avait pas été sollicitée et pour exposer leurs préoccupations face aux épandages. La priorité aux « gens de la place » peut aussi être contestée par des citoyens qui considèrent que « le projet dérangera tous les citoyens du bassin versant », ou cet autre qui estime que les odeurs affecteront d'abord le village où aura lieu l'épandage.

Ensuite, un autre élément d'échelle que la consultation ne permet pas de prendre en compte est celle de l'appartenance territoriale du propriétaire, dans le cas où ce n'est pas une entreprise familiale locale, mais plutôt un projet lancé par un intégrateur, une personne morale souvent peu connue dans la région.

Enfin, la limite géographique imposée à la consultation est souvent contestée car elle ne permet pas de débattre des enjeux régionaux et nationaux. Or, plusieurs participants aux consultations souhaitent s'exprimer à une échelle régionale sur le cumul possible des projets et des risques, sur l'interaction entre les porcheries et d'autres usages du territoire, et sur les orientations des gouvernements régional et central au sujet du développement agroenvironnemental. Aucune des consultations observées n'a permis de discuter de ces éléments.

### **LES CONSULTATIONS RENFORCENT-ELLES LA COHABITATION HARMONIEUSE AVEC LES PROJETS PORCINS ?**

Les consultations publiques auraient pour objectif premier de renforcer la cohabitation harmonieuse des projets dans leurs communautés. En entrevue, des intervenants du milieu agricole disent que ces

---

gens ils sont frustrés de pas avoir rien à dire. On n'a pas de consultations pour les veaux de lait, on n'a pas de consultations pour les bisons, puis les poules puis euh...T'sais que ça a des fortes odeurs ces affaires-là!... Ça sert vraiment pas, là. C'est un flop, ça. »

soirées reflètent une volonté étatique en ce sens, issue des recommandations du BAPE. Un agriculteur conçoit d'ailleurs les consultations comme « le prix à payer pour la paix sociale ».

Quelques décideurs du monde agricole et du MAPAQ associent ici une notion de transparence, qui passe principalement par le fait d'informer. L'information est vue comme le moyen de remplir cet objectif : « Consulter, c'est pour la paix sociale, personne peut arriver après puis dire qu'il y a eu peut-être des manigances : c'est transparent. » Avec sans doute plus de cynisme, un décideur régional voit dans les consultations un moyen permettant finalement de faire taire les critiques : « Si vous avez des appels [négatifs] vous pouvez dire aux gens : on a eu une consultation, on vous a consulté en principe. »

Les entrevues révèlent que bon nombre de décideurs estiment que le résultat des consultations semble contraire à cet objectif de cohabitation harmonieuse des projets. Certains craignent d'avoir envenimé des situations conflictuelles : « On a juste excité les passions puis les frustrations. C'est tout ce qu'on a fait, là. » Certains évoquent la relance de conflits durables, et ce, à une échelle familiale ou professionnelle : « Je connais du monde qui ne se parle plus depuis la consultation publique. Parfois il y a de la chicane familiale, la chicane entre voisins. Ça se parle plus. » Enfin, les témoignages recueillis auprès des décideurs œuvrant en Montérégie laissent penser que cette région est exceptionnellement éprouvée en matière de conflits sociaux liés aux porcheries.

Parmi les informateurs, certains considèrent que, globalement, la consultation favorise le regroupement des mécontents et leur offre une visibilité qui exacerbe les situations conflictuelles : « Divulguer de l'information, c'est nécessaire, mais pas de cette manière-là. Ça donne trop, ça encourage l'opinion publique à détester les producteurs. C'est ça qui est le problème. Parce que dans ces soirées-là, ils se motivent, ils se font des gangs et là ils peuvent venir crier devant la tv, inviter les médias. » Mais d'autres informateurs nuancent cette interprétation causale. Par exemple, selon ce décideur du MAPAQ, les conflits sont une responsabilité partagée : « D'après moi quand il y a escalade, les gens de part et d'autre s'accusent. Ça fait que c'est pas juste un bord qui peut avoir des attitudes qui défavorisent une bonne harmonie. C'est des deux bords souvent, il y a pas un côté qui a raison puis un côté qui a tort. » La même personne considère toutefois que la forme même de la consultation brise les liens de confiance et empêche toute discussion. C'est pour cette raison que s'enveniment les oppositions :

Les gens qui veulent permettre un développement disent : ben les gens sont pas plus contents parce qu'ils s'opposent vraiment, on n'a pas grand chance de les convaincre, parce que leurs questions portent pas du tout là-dessus. Et les gens qui arrivent là, eux autres, ils disent de toute façon on y va parce qu'on veut absolument pas leur laisser croire qu'on est d'accord. Mais ils disent: de toute façon c'est pipé on peut pas l'empêcher.

La façon dont sont menées les consultations entraînerait finalement un éloignement social que décrit bien cet intervenant du MDDEFP :

Et, au contraire, je crois que plutôt ça crée un éloignement et de l'incompréhension. C'est-à-dire que les gens ne se sentent pas compris, ne sentent pas que leurs préoccupations sont prises en compte. Et en contrepartie, les producteurs, eux, ils se sentent obligés d'aller se mettre sur la place publique, donc ils sont vraiment pas à l'aise à faire ça.

Bref, pour plusieurs des informateurs rencontrés, la cohabitation dépend d'autres facteurs plutôt que de la consultation. Pour plusieurs, elle tient plus aux gestes individuels qu'aux consultations (voir encadré ci-haut). L'harmonie de la cohabitation tient également à la trajectoire de développement rural déjà amorcée. En entrevues, plusieurs décideurs ont présenté le fait que dans les milieux déjà familiers avec les porcheries, celles-ci soulevaient beaucoup moins de conflits. Il en va de même pour les milieux dévitalisés : « D'emblée c'est un milieu qui désireait avoir la porcherie. C'est un petit village de quelques

centaines d'habitants, assez pauvre, la porcherie était la bienvenue en partant dans cet endroit-là. Donc je n'ai pas l'impression que ça a fait beaucoup de vagues et de houle. » Bref, selon ce conseiller agricole, ce qui semble faire une différence est l'ouverture globale à ce type de projets : « Dans les régions où les gens sont moins réfractaires aux porcheries, c'est beaucoup plus calme après la consultation publique. »

#### Encadré 26: Les limites de la prise en compte de la cohabitation

L'analyse des consultations montre que plusieurs limites se posent à la prise en compte effective de la cohabitation harmonieuse. Les limites associées à la structure du mode de gouvernance mis en place par l'État ont été démontrées ci-haut. Cependant, d'autres limites, plus systémiques, semblent aussi jouer un rôle, et ce, peu importe l'instrument de gouvernance mis en place pour résoudre l'enjeu de cohabitation.

Les limites que les décideurs citent le plus souvent sont les limites institutionnelles, c'est-à-dire leur obligation d'appliquer les lois et les règlements d'abord et avant tout. Ce discours revient très souvent à travers la presque totalité des entrevues avec des personnes-ressources. Ce découpage de responsabilités crée un effet que certains qualifient de « ping-pong », où les citoyens et les producteurs sont envoyés d'un intervenant à un autre pour chacune de leurs questions. La responsabilité réelle est ainsi diluée et personne ne peut avoir d'emprise effective sur la décision qui se prend. Un aménagiste explique les limites de ses responsabilités et à quelle instance il renvoie les gens lorsqu'ils demandent des mesures qui se situent en dehors de son champ :

*On est limité dans la réglementation. La loi nous permet certaines choses. Donc oui on s'occupe des préoccupations des gens dans la mesure où la réglementation nous le permet. On peut pas aller au-delà. Comme, bon, la consultation qu'on a eue, ils parlaient d'un chemin ailleurs, un chemin d'accès. Mais comme c'est pas de notre devoir du tout, ben on est obligé de dire aux gens : allez voir la municipalité locale. C'est la municipalité qui va prendre une décision, c'est pas nous autres, là. Donc ça, eux vont devoir peut-être prendre en considération un petit peu plus les citoyens.*

Chaque intervenant travaille donc dans un certain cadre qui restreint significativement et efficacement la marge de manœuvre qu'il ou elle a pour tenir compte des préoccupations des citoyens. Et souvent, ces limites sont les bienvenues car elles facilitent le travail, tel que la personne citée ci-haut l'a bien exprimé (« ça fait mon affaire de même »). Une employée du MDDEFP explique en termes très concrets le cadre dans lequel elle travaille et qui l'empêche de tenir compte de l'acceptabilité sociale du projet :

*Du point de vue professionnel on nous demande de faire une application réglementaire. Donc il faut le faire dans le cadre de ce que notre employeur nous demande. Quand bien même qu'on voudrait mettre toutes les préoccupations, essayer d'en tenir compte dans le dossier. Ce dossier-là, exemple si je déciderais de faire un refus sur une base parce que je sais que la population est tout à fait contre le projet, bien, à ce moment-là, mon dossier va m'être retourné. On ne peut faire de refus sur cette base-là. On est vraiment ici dans le cadre d'une application réglementaire. Et ça nous met en... on pourrait dire plus en relief le fait qu'on est limité et que l'aspect social n'est pas tenu en compte.*

La santé publique, quant à elle, a des exigences différentes mais tout aussi contraignantes, comme le souligne cette professionnelle: « Je dois aussi me fier sur certaines données techniques aussi que je possède. Même si des fois elles sont peu étoffées, je dois quand même un peu valider, je dirais, mes propos avec des données techniques. » Ainsi, même une intervenante en santé publique - souvent plus près des préoccupations sociales - s'appuie sur l'impératif de se baser sur les données technoscientifiques (sur le risque de maladie par exemple) lorsqu'elle répond aux questions de la population, possiblement une façon d'équilibrer son rôle d'informer la population avec celui de la rassurer, et ce, sans compromettre ses rapports avec les autres personnes-ressources.

Ces contraintes et limites dans la prise en compte des préoccupations sociales sont vécues par les personnes interviewées de différentes façons. D'une part les intervenants se disent frustrés de ce manque de pouvoir ou de « pogne » lorsque tous les règlements sont respectés. Mais d'autre part, ils avouent parfois être soulagés de ne pas avoir à tenir compte des préoccupations sociales, si diverses, si difficiles à gérer, et si embêtantes à départager. On réfère, par exemple, à des perceptions fausses qui peuvent difficilement être intégrées dans les décisions sur l'implantation d'une porcherie : « Ils vont nous soumettre des faits qui sont vraiment... pas tordus, là, mais en tout cas proches. Qui divergent complètement de la réalité puis euh...c'est difficile d'en tenir compte dans ce temps-là. »

La prise en compte de la cohabitation peut aussi avoir des implications qui sont difficiles à prévoir pour des personnes en dehors du monde agricole. Un représentant du MAPAQ donne un exemple des répercussions de l'enfouissement immédiat du lisier :

*C'est comme si tu décidais demain matin parce que ta voisine de palier, elle aime pas l'odeur de la peinture. Tu dis O.K. on va régler ton problème d'odeur de peinture. On va tout faire la peinture dans une seule journée, O.K. Est-ce t'es consciente de ce que tu viens de dire, là ? Ça veut dire qu'il faut que tu sois pas tout seul à peindre. Il faut que t'aies une équipe derrière toi, là, O.K. Que ce soit organisé puis que ce soit planifié. C'est*

*la même affaire quand tu dis que tu vas enfouir immédiatement. Ça veut donc dire que faut que t'aies une équipe : une personne qui fait l'épandage puis une autre personne qui suit avec un équipement pour abrier le fumier. Plus l'autre, la personne que t'as normalement au pompage, là, t'sais.*

Il y a donc de nombreux obstacles à la prise en compte des inquiétudes des citoyens, que ce soit la façon dont le travail des professionnels est défini, l'impact des solutions sur le travail agricole, ou les obstacles reliés aux rapports avec les citoyens. Certains notent le peu d'implication citoyenne dans les processus décisionnels et démocratiques, telles les assemblées municipales et les élections. Une employée en santé publique observe que « s'ils utilisaient leur droit de parole plus souvent dans les assemblées de la mairie une fois par mois et tout ça, bien ils auraient un sentiment d'avoir une meilleure emprise sur ce qui se passe plutôt que d'être simplement des pions qui subissent, là ».

### 1.1. De la préoccupation à la définition d'un enjeu à l'échelle du projet porcin

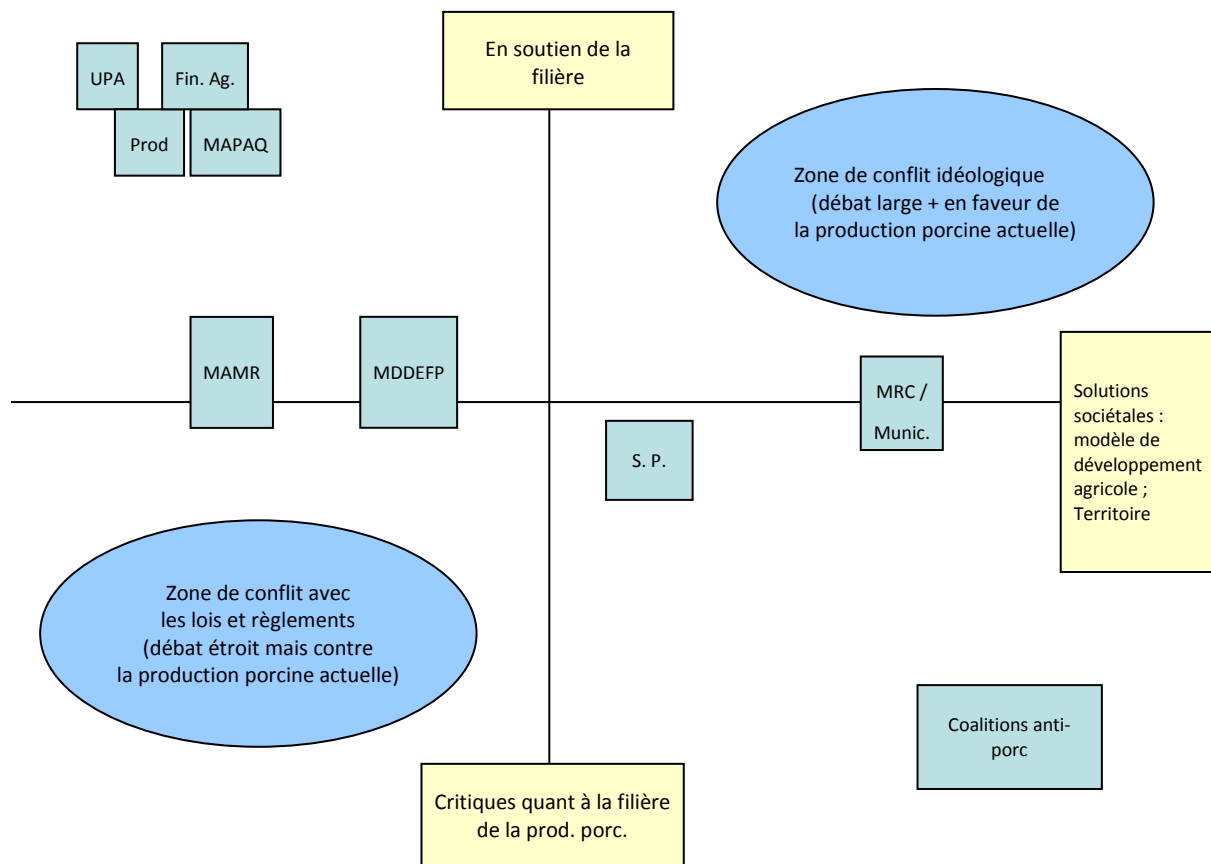
Au final, la solution principale proposée par l'État en réponse aux recommandations du BAPE (2003) semble avoir échoué et n'a pas permis une réelle adaptation aux changements vécus par le sous-secteur. Au contraire, les consultations publiques ont surtout fourni un nouveau théâtre pour la configuration traditionnelle des acteurs face aux enjeux de la filière porcine. Nous notons toujours une tension entre ceux qui conçoivent les solutions en termes techniques, ne serait-ce qu'à appliquer et faire respecter les lois et règlements, et ceux qui souhaitent un dialogue plus large qui déborde des questions ponctuelles de l'implantation d'une porcherie. Cette même tension est répercutée dans la spatialisation du débat : certains confinent la cohabitation à un problème de la ferme – et donc du producteur; d'autres voient un problème régional et même national, associé à la responsabilité de l'État. Il existe aussi une tension entre ceux qui sont critiques quant à tout ce qui touche les projets porcins de type industriel et ceux qui ne remettent pas en question le modèle agricole soutenu par la filière. Enfin, certains acteurs ont plus de poids et donc de pouvoir dans la définition du problème.

Par ailleurs, les consultations publiques ne sont pas les seules solutions mises en place ces dernières années. L'enquête ethnographique tout comme l'analyse documentaire montrent que d'autres types d'initiatives de concertation et de sensibilisation, plutôt modulées sur une base personnelle ou soutenues par la FPPQ, semblent avoir eu de meilleurs résultats. Ainsi, en dehors – ou en dépit - de l'institutionnalisation du processus, la nécessité d'une cohabitation plus harmonieuse semble maintenant une évidence et une étape de réflexion dans le processus d'implantation des fermes. Enfin, encore une fois, les solutions proposées pour des enjeux environnementaux, notamment par les limitations de zonage ou par des conditions techniques, sont aussi utilisées par les autorités locales et régionales pour régler des situations sociales. Cette avenue est privilégiée depuis le début des conflits sociaux au sujet des porcheries, dans les années 1980. Elle semble une stratégie familière et efficace pour les pouvoirs en place.

Cependant, choisir les moyens techniques continue de limiter le débat mais aussi le passage à un régime contemporain de ressources (Hessing et Howlett, 1997; Wellstead, 2008). Ainsi, la gouvernance demeure une affaire de pouvoirs publics et de néocorporatisme, défavorable à l'intégration des contestations et à la participation de la société civile aux décisions, qui relève toujours des experts. Les nouveaux acteurs n'ont que peu voix au chapitre, et ce sont les acteurs locaux qui demeurent encore les seuls responsables de favoriser les liens sociaux, alors que des enjeux économiques les fragilisent à d'autres échelles. Ces méthodes techniques ne favorisent donc pas les passerelles entre le marché économique et le territoire de production, et ne remettent pas en cause les modèles de production : au contraire, l'image d'une ressource acceptable si elle est bien gérée, et d'une ressource contrôlable par l'humain, demeure le paradigme en toile de fond (Brisson, 2004). Enfin, l'appel à des mesures techniques perpétue la croyance que les enjeux du sous-secteur sont principalement liés à la technoscience, et non à la société. Le lien existant entre nature et culture (Latour, 1999; Brisson, 2004)

demeure encore caché. Malgré tous les efforts des acteurs sociaux à cet effet, cette limite peut contribuer à maintenir les porcheries à l'écart des débats publics légitimes, et à ne pas solutionner efficacement la question de l'acceptabilité sociale.

**Figure 1 : Configuration des acteurs dans le sous-secteur porcin**



## 4.5 CONCLUSION

L'étude du sous-secteur porcin nous renseigne sur la territorialisation et les faibles passerelles entre les différents paliers : les marchés économiques propulsent le porc à une échelle internationale, tandis que les fermes et leurs effets ancrent les enjeux à une échelle locale et régionale. Les normes et l'État semblent répéter ces structures : en partenariat et en soutien pour les aspects économiques, ils deviennent davantage des modes de contrôle pour les aspects environnementaux, fortement dépendants de la ferme et du territoire. Le porc est ainsi international tout aussi bien que local.

Ces structures reflètent une approche traditionnelle du régime de ressources (Skogstad, 2007). Pourtant, le secteur agricole est en transformation accélérée : avec le temps et l'apparition de nouveaux enjeux, les acteurs sociaux intéressés se sont multipliés, et ils ont élargi le débat en dehors d'une communauté territorialisée. Même si les acteurs établissent des relations sur une base régionale ou locale, des coalitions d'acteurs sont aussi liées par des thématiques et des préoccupations allant au-delà des frontières des territoires, et traitant de la place de la nature, de bien-être animal, et de remise en



cause du grand capital. Ces alliances thématiques semblent d'ailleurs généralisées pour les controverses environnementales (Brisson et Gagnon, 2010).

Étudier le cas de la production porcine dans une approche de régime de ressources informe donc sur la place accordée par l'État aux nouveaux acteurs sociaux et aux communautés territoriales. Ils demeurent encore marginaux dans les rapports bien établis entre le gouvernement et les grands joueurs structurant le sous-secteur. De plus, ceux les plus ancrés territorialement (citoyens-voisins, fermiers, maire, etc.) semblent avoir le moins de pouvoir, mais le plus de problèmes et de responsabilités. La solution de la consultation, d'une approche étatique « mur à mur », ne réussit pas à s'ancrer dans les communautés. Envisagée comme une technique, elle ne remet aucunement en cause le paradigme technoscientifique qui a présidé depuis les années 1980 aux interventions de l'État pour régler les débats sur le sous-secteur porcin. De plus, elle place les différents acteurs sociaux comme témoins d'un régime productiviste (présenté comme inéluctable), et ne leur confère pas un rôle actif de responsables du devenir de leur milieu de vie. Il vaut donc mieux se replier sur les liens sociaux. Des solutions informelles émergent d'initiatives locales, souvent personnelles, mais elles ne permettent pas de régler les enjeux généralisés et structureaux, dont la configuration du régime de ressources et le modèle de production. L'ensemble amène à penser que l'État fait preuve d'une certaine naïveté dans ses approches sociales, et qu'il n'investit pas suffisamment pour la gouvernance de cet enjeu. Créer des dynamiques sociales constructives et mettre en place un dialogue demande temps, compétences et ressources (INSPQ, 2010).

Des questions demeurent donc à l'issue de notre analyse. Principalement, dans une perspective territorialisée, il reste à savoir qui peut proposer un contrepoids adéquat à l'approche productiviste et au jeu des marchés. Dans une perspective *post-staples*, le bilan mitigé du sous-secteur porcin ouvre également une réflexion sur l'ampleur des adaptations à réaliser pour passer à un nouveau régime de ressources, davantage proche des acteurs et des territoires.

**Encadré 27: Leçons à tirer du sous-secteur porcin pour les activités liées au gaz de schiste****Société et développement**

- Le développement durable n'est pas seulement un vœu. Des expériences comme celles du porcin montrent avec éloquence que lorsqu'on pose le développement seulement en termes économiques, des problèmes surviennent. Le territoire, les gens qui y vivent, et l'environnement naturel qui y est établi doivent être des éléments de l'équation de développement prépondérants.
- Un débat de société et une décision de société sont tous les deux nécessaires sur le modèle de développement choisi, son ampleur, son utilité, ses règles. Ce type de démarche est toujours attendu quant au modèle agricole québécois.
- Avant de débiter une nouvelle activité, les réponses à des questions primordiales devraient être trouvées. Celles-ci se posent en termes de santé humaine, de qualité de l'environnement, de développement harmonieux des communautés, et de besoins sociétaux. Les principes de prudence et de précaution devraient être appliqués lorsque toutes les réponses ne sont pas disponibles.
- Penser le développement d'un sous-secteur ne peut pas être dissocié d'une réflexion sur l'ensemble d'un secteur, ici les réalités du monde agricole et ses enjeux. Dans le cas porcin, cette approche morcelée a permis des prises de pouvoir du sous-secteur sur d'autres, mais a aussi mené à sacrifier le sous-secteur porcin lorsqu'il était faible économiquement. Il serait préférable d'envisager les différentes composantes du sous-secteur comme un ensemble, et de se poser des questions sur le modèle agricole d'abord.

**Rôle de l'État et des marchés**

- Laisser l'industrie soumise aux seules règles du marché ou des monopoles externes conduit à une prédominance d'intérêts sectoriels au détriment d'intérêts plus diversifiés. L'État doit jouer un rôle important pour limiter les rapports de force en présence, voire conduire à un rééquilibrage en vue d'un consensus solide. Il ne peut pas seulement être un facilitateur, il doit être un régulateur, un organe de contrôle.
- Un sous-secteur basé sur l'exportation est soumis aux fluctuations des marchés et de l'opinion publique : il semble sensible aux crises économiques et aux crises sociales. Des mesures doivent être mises en place, avant même de débiter le développement du sous-secteur, afin de gérer collectivement cette interdépendance.
- A l'instar par exemple du secteur forestier, les organismes qui encadrent un sous-secteur, telles la FPPQ, l'UPA ou la Table-Filière, pourraient instaurer des tribunes de dialogue ouvertes aux autres usagers du territoire et permettant de prendre des décisions mieux éclairées, et mieux ancrées dans les réalités de chacun et d'un milieu.

**Territoires et cohabitation**

- La polarisation d'une activité sur certains territoires entraîne des enjeux distincts pour ceux-ci et requiert des politiques publiques plus souples, adaptables.
- Pour diverses raisons, les consultations publiques sur les porcheries sont l'exemple à ne pas suivre en la matière. Il serait nécessaire, entre autres : d'ouvrir la consultation quant aux thèmes et aux acteurs invités; de permettre de changer réellement le cours des choses, notamment en plaçant la consultation comme préalable au certificat environnemental; de mieux publiciser l'importance des consultations sur les schémas d'aménagement des MRC, et d'établir de meilleurs liens entre les mécanismes de consultation et de décision. Par ailleurs, l'exemple de la consultation porcine montre que l'institutionnalisation de ce type de mécanisme peut nuire, notamment si les autres éléments d'un régime de ressources restent intacts, ou si l'État n'insufflé pas d'autres changements dans les dynamiques.

#### **4.6 ANNEXE 1 : LES GRANDS JALONS POLITIQUES ET LÉGAUX ASSOCIÉS À LA FILIÈRE PORCINE**

- 1956 Loi sur la mise en marché des produits agricoles (qui sera subséquemment modifiée en 1963-1974) (Dupont, 2009)
- 1970 Premiers travaux sur le développement en environnement agricole, soit sur la mise au point des structures d'entreposage par le MAPAQ en 1970.
- 1972 Application par le ministère de l'Environnement, de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) définissant ainsi les grands concepts liés à protection de l'environnement du territoire québécois. Un complément de règlements, des directives et des politiques préciseront les obligations, les normes et les orientations quant aux activités qui pourraient altérer la qualité de l'environnement, comme les activités agricoles. (BAPE)
- 1978 Mise en place de la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTAQ). Un régime de protection du territoire agricole fut institué. (L.Q. 1978, c. 10). La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) en découla et permit l'établissement progressif des zones agricoles au Québec en constituant ainsi la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Selon son Rapport annuel de gestion 2001-2002, la CPTAQ estimait la superficie totale du territoire agricole québécois, au 31 mars 2002, à 6 355 707 ha, répartis sur le territoire de 964 municipalités (CPTAQ, 2001-2002, p. 90). (BAPE)
- Entre 1978 à 1987, le Programme d'aide à la recherche et au développement en environnement (PARDE), relevant du ministère de l'Environnement a supporté les premiers travaux sur la recherche de solutions quant à la pollution générée par les activités agricoles dont l'amélioration du traitement du lisier de porc. L'année suivante, le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF) fut mis en place et permit l'amélioration des connaissances en matière d'assainissement agricole.
- 1979 Deux nouvelles lois sont adoptées, la LAU et la LPTAA. Relevant du ministre des Affaires municipales, la LAU permet d'assurer une planification régionale du territoire. Ce faisant les MRC se voient dans l'obligation de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement applicable à l'ensemble de son territoire qui tient compte des grandes orientations de l'aménagement du territoire de la MRC. Une municipalité conserve tout de même son droit d'exercer les pouvoirs que lui confère la LAU dans la zone agricole, même si la LPTAA a préséance sur toute mesure législative ou réglementaire inconciliable ou incompatible (article 98 LPTAA). À titre d'exemple, la LPTAA n'empêche nullement les municipalités de réglementer localement l'usage du sol et de régir la construction des bâtiments dans une zone agricole se trouvant sur leur territoire (LEGAL58, p. 3 et 4). (BAPE)
- 1979 Réforme au niveau des mécanismes régissant les normes environnementales. Dans le cadre de cette réforme, la mise sur pied de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts fut introduite. Cependant, cette réglementation fut extrêmement difficile à faire accepter, du fait de la conteste venant du milieu agricole. (Beauchamp)
- 1981 Entre 1973 et 1981, des règles administratives internes furent développées au ministère de l'environnement afin de permettre l'étude des demandes de certificats d'autorisation. En 1981, le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale, était instauré. Cette première règle s'appliquant à la pollution d'origine agricole, ne traitait par contre que de la qualité de l'eau. S'ajoutait à cela une directive (le règlement 68) qui

- traitait de la présence des odeurs provenant des bâtiments logeant les activités de production animales. Le statut de ce règlement n'était cependant pas égal aux critères de base utilisés par le ministère de l'Environnement lors du processus d'étude des projets. (M. Serge Bouchard, TRAN17, p. 34 et 35 et LEGAL10). (BAPE)
- 1981 Le cadre réglementaire de la norme de fertilisation des sols a également subi des modifications. En 1981, la réglementation prévoyait qu'un producteur devait détenir 0,3 ha/UA pour épandre le lisier provenant de sa production.
- 1981-1984 Évolution dans la situation des municipalités, identifiées comme étant en surplus de phosphore. Les bassins versants des rivières Chaudière, L'Assomption et Yamaska se voient appliquer un moratoire qui mit le frein à tout projet d'implantation de porcherie utilisant la gestion de lisier liquide. En même temps, on modifiait le règlement interdisant tout projet avec gestion liquide des déjections dans les municipalités où les superficies disponibles pour l'épandage ne respectaient pas les normes de fertilisation prévues. (BAPE)
- 1984 La norme de fertilisation fut ajustée de façon à considérer les besoins en azote de chacune des cultures.
- 1987 Interdiction complète pour des projets de production porcine fut décrétée dans 13 municipalités du bassin versant de la rivière L'Assomption. Le reste des municipalités du bassin étaient quant à elles soumises à une interdiction partielle.
- De 1988 à 1993 les sommes allouées au volet gestion des fumiers s'élevèrent à plus de 61,5 M \$, dont 44,4 % qui fut consacré au secteur porcin dont la majorité de l'argent (87 %) a servi à l'amélioration et la construction de structures d'entreposage (ECON57). Le PAAGF fut par la suite transféré au MAPAQ en 1993
- Le PAAGF fut par la suite transféré au MAPAQ en 1993. Une somme supplémentaire de 51M \$ fut injectée pour le soutien de la gestion du lisier entre 1993 et 1997.
- 1995 Une entente de principe est intervenue entre les ministres de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Environnement et de la Faune, des Affaires municipales et des Ressources naturelles ainsi que les représentants de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ90), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Des orientations devant guider la préparation de nouvelles mesures législatives à propos de la protection et du développement durable des activités agricoles en zones agricoles émergent de cette entente (LEGAL53). (BAPE)
- 1996 La Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives favorisant la protection des activités agricoles (Loi23) fut votée à l'Assemblée nationale (L.Q. 1996, c. 26) (LEGAL12.1). Mieux connue sous l'appellation « droit de produire », cette loi permet d'introduire différentes mesures de protection des activités agricoles. La Loi 23, vient modifier la LPTAA et la LAU en introduisant le concept de protection des activités agricoles, et ce, en amenant des précisions sur les responsabilités des municipalités à l'égard de la zone agricole. Des notes explicatives de la Loi 23 spécifient les modifications législatives prévoyant l'introduction, dans les schémas d'aménagement, de mesures particulières favorisant la planification des activités agricoles en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et la coexistence harmonieuse des activités agricoles et non agricoles.
- En 1996, le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale subit des modifications. On ajouta au règlement une liste de 106

municipalités considérées comme ayant des surplus, et pour lesquelles, tous les projets avec gestion liquide des déjections étaient prohibés, Dans le cas où le producteur était propriétaire des terres consacrées à l'épandage, la gestion du lisier ou du traitement des déjections étaient assumés par un organisme mandaté.

La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables fut initialement représentée dans une section, de la Politique de 1987 (modifiée en 1991 ainsi qu'en 1996). C'est donc en 1996, avec le décret 103-96 que la politique devient celle que l'on connaît actuellement. Le décret stipule que les rives, le littoral et les plaines inondables sont essentiels à la survie des composantes écologiques et biologiques des lacs et des cours d'eau.

En 1996, la loi 23 sur le droit de produire pris un tournant important pour les municipalités car elle a pour effet de limiter leurs pouvoirs sur le territoire et soustrait certaines activités dont celles de l'agriculture au contrôle municipal. Ce même encadrement sera également resserré en 2001 par cette même loi et les orientations du gouvernement.

1997 Un ajustement fut apporté afin de parvenir à maintenir un équilibre entre les apports en azote et en phosphore en fonction des besoins des cultures selon les directives des PAEF. (BAPE)

1997 Le RRPOA fut rendu effectif en 1997. Son application vise la protection de l'eau et du sol dans le contexte de certaines activités agricoles, telles que l'entreposage du lisier et les installations d'élevage. Ce règlement dû ultérieurement subir plusieurs modifications en vue d'assouplir son intervention en ce qui a trait à certaines exigences liées à l'élaboration d'un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF) qui détermine les quantités maximales de phosphore à épandre et aux installations d'élevage.

1997 Le PAIA remplace le PAAGF, qui est aujourd'hui appelé Prime-vert. Cinq volets principaux sont intégrés dans ce programme : les structures d'entreposage; les procédés de traitement; l'équipement d'épandage; les services-conseils et les organismes de gestion des fumiers ainsi que les actions de réduction de la pollution diffuse. Dans ce contexte 181M \$ furent investi de la part du gouvernement entre 1997 et 2002 pour soutenir divers projets de productions agricoles auprès de 4312 entreprises.

1998 C'est au cours du Sommet de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois de 1998, qu'un consensus des membres permit de moderniser le RRPOA. C'est en réponse aux exigences en matière d'environnement et pour mieux s'adapter aux différences spécifiques des exploitations agricoles québécoises que ces modifications furent réalisées. Le mandat du ministère de l'Environnement était de clarifier et de simplifier sa réglementation agricole pour permettre une application plus progressive. À la suite de consultations menées par le ministère de l'Environnement auprès de multiples organismes et autres ministères, le gouvernement a adopté le REA, mis en vigueur en 2002 et qui remplacera finalement le RRPOA.

Le soutien pour l'exportation sur le marché international a permis à la production porcine, qui est la seule à ne pas être contingentée, d'atteindre des perspectives de croissance ambitieuse. Le développement scientifique de pointe a de plus contribué à favoriser les performances atteintes dans le secteur porcin. (Nadeau)

1999 Les limitations de la dose de phosphore établie en 1999, variaient en tenant compte du taux de phosphore en présence dans le sol ainsi que par rapport au prélèvement des cultures. (BAPE)

2000 Adoption du volet agricole de l'Entente Saint-Laurent, qui vise à sensibiliser les différents acteurs du monde agricole à la problématique environnementale et aux solutions s'y rattachant. Le plan

Vert (Entente auxiliaire Canada-Québec), dont l'objectif vise le développement d'un environnement durable dans le contexte agricole, a permis d'expérimenter des projets pilotes qui menèrent à l'élaboration d'un réseau de club-conseils en agroenvironnement.

2000 La Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation sur l'application de la Loi 23 procéda à des audiences publiques menant éventuellement, la même année, à une entente de principe entérinée par l'UPA et la Fédération québécoise des municipalités (FQM). L'entente comportait des éléments de réglementation en vue d'aplanir les difficultés d'application repérées.

2000 Suite au BAPE sur la gestion de l'eau de 2000, le ministère de l'Environnement annonçait la Politique nationale de l'eau qui traite de trois enjeux soit, « reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des québécois, assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques et gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable ». La Politique nationale de l'eau s'organise selon les cinq grandes orientations suivantes : 1) réformer la gouvernance de l'eau; 2) implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent; 3) protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques; 4) poursuivre l'assainissement de l'eau et améliorer la gestion des services d'eau et 5) favoriser les activités récréotouristiques relatives à l'eau.

2001 Projet de Loi 184 (Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives). (L.Q. 2001, c. 35), modifiant la LPTAA et la LAU. La Loi 184 comporte des mesures qui viennent apporter des modifications à la LAU. Dorénavant, les MRC, par l'adoption d'un RCI101 contenant certaines normes de zonage telles que les usages permis en zone agricole, les distances séparatrices nécessaires (mesures d'atténuation pour les odeurs provenant d'activités agricoles) et la suspension de l'application de règlements de zonage local incompatibles avec les mesures du RCI. Le RCI a aussi une portée sur le pouvoir d'une municipalité locale d'adopter des règles en matière de zonage (articles 64 et 68 LAU).

2001 En 2001, en redéfinissant le terme « municipalités en surplus » on constate que 169 municipalités situées dans les bassins versants des rivières Chaudière, L'Assomption et Yamaska, sont identifiées comme ayant une production de phosphore supérieure aux besoins des cultures et où les apports en phosphore dépassaient de 20 kg/ha les besoins des cultures. Dans ces municipalités, l'interdiction s'appliquait à tous les projets sous gestion liquide des déjections à l'exception de ceux où le promoteur détenait les dimensions de terres requises en respect de la norme de fertilisation. Cette exemption s'appliquait également aux productions dont les déjections avaient subi un traitement, et qui se composaient d'un regroupement d'animaux sur un même site d'élevage dans un ou plusieurs bâtiments. Cette exemption n'était cependant pas appliquée dans les cas d'augmentation de cheptel.

Certains pouvoirs ont maintenant été transférés au niveau des MRC, qui elles doivent faire approuver les règlements par le MAMROT. Les règlements doivent évidemment être conformes avec la loi et les orientations gouvernementales.

2002 Depuis 2002, le REA, en tenant compte des paramètres prévus dans les PAEF administrés par un agronome qualifié, prévoit des limitations de phosphore selon le prélèvement des plantes, ainsi que le taux et le pourcentage de saturation en phosphore dans le sol.

Le REA (Règlement sur les exploitations agricoles) de 2002 a pour objet « d'assurer la protection de l'environnement, particulièrement celle de l'eau et du sol, contre la pollution causée par certaines activités agricoles ». Référant à de multiples aspects environnementaux, il concerne plus particulièrement la protection de l'eau et du sol. Pour ce faire des normes d'aménagement des

installations d'élevage et de stockage des déjections animales ainsi que des normes d'épandage et de traitement des déjections animales et autres matières fertilisantes sont appliqués pour l'ensemble des activités de productions agricoles. Pour certaines exploitations des lieux d'élevage ainsi que des lieux d'épandage sont définis et établis dans le cadre d'un PAEF. Un bilan de phosphore du lieu d'élevage ou d'épandage peut aussi être exigé.

2002 Dès son entrée en application en 2002, le REA prévoyait restreindre, sur une période de deux ans, l'implantation de nouveaux projets d'élevage dans les zones ZAL (zones d'activités limitées). Ces zones se retrouvent dans 281 municipalités étant en situation de surplus au niveau de la fertilisation.

En 2002 on octroie de nouvelles compétences aux autorités municipales par la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (L.Q. 2002, c. 37) Cette dernière, venait elle aussi modifier la LAU par de nouvelles dispositions relatives aux usages conditionnels et au contingentement des usages. Elle apporte donc des modifications aux lois municipales et permet à présent aux municipalités locales l'adoption de règles concernant l'épandage de déjections animales (dates et distances) pour permettre une certaine latitude d'exécution pour les agriculteurs (limitation de l'interdiction d'épandage à deux jours seulement, et autorisation ponctuelle d'épandage lors de conditions météorologiques particulières). Ces autorisations pourront être effectuées par le secrétaire-trésorier ou le greffier d'une municipalité consécutifs.

2002 En juillet 2002, monsieur André Boisclair, ministre de l'environnement de l'époque, mandatait le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement afin de tenir une consultation publique sur le développement durable de la production porcine. La commission ainsi formée entama une vaste consultation dans 18 municipalités en ciblant des régions où la production porcine était déjà présente et où un potentiel de production était envisageable. Dans le cadre de ces consultations, 380 mémoires furent déposés. La conclusion du rapport démontrait qu'il était primordial de changer le cadre de décisions entourant les activités liées à la production porcine afin de parvenir à atténuer les tensions ressenties dans les milieux ruraux. Toutefois celle-ci soulignait avoir une retenue quant à la levée du moratoire (ce sera fait en 2005), tant que des gestes concrets ne seraient pas posés mais avisait qu'il était urgent d'agir. La commission insistait sur l'urgence d'agir afin de rétablir la paix sociale ainsi que de préserver la vitalité du secteur de la production porcine. Celle-ci insistait également sur l'importance de la mise en place d'un processus d'analyse des répercussions environnementales et sociales pour tous les futurs projets d'implantation de porcherie qui seraient soumis, et ce, en incluant la participation du public.

2003 257M \$ étaient investis dans le programme Prime-Vert, dont 15M \$ étaient consacrés au secteur porcin pour un volet gestion du lisier, services-conseils et traitement de la pollution diffuse. Pour ce qui est des sommes attribuées aux structures d'entreposage (124M \$) celles-ci ciblent principalement les besoins des secteurs laitier et bovin, le secteur porcin étant déjà muni d'infrastructures d'entreposage étanches des lisiers.

Sources : BAPE 2003; INSPQ 2010; FPPQ 2013; MAPAQ, 2010

#### 4.7 ANNEXE 2 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE SUR LES CONSULTATIONS

La collecte des données s'est faite à partir de deux stratégies principales :

A) **L'observation ethnographique des consultations.** Au total, quatorze consultations ont été étudiées. L'échantillon, de type systématique, a couvert toutes les consultations ayant lieu entre le 15 mars et le 31 octobre 2007, à raison d'une consultation par semaine au maximum, stratifiée par région. Si plusieurs consultations se tenaient la même semaine, une seule a été choisie aléatoirement. En théorie, les consultations à l'étude pouvaient avoir lieu dans toutes les régions administratives du Québec (17), mais, dans les faits, des consultations ont été proposées aux dates visées dans seulement cinq régions du Québec, soit Chaudière-Appalaches, Estrie, Montérégie, Capitale-Nationale, Mauricie-Centre du Québec.

B) **Les entrevues semi-dirigées.** Les participants à la recherche ont été choisis pour représenter chaque sous-groupe d'acteurs impliqués dans le cycle de décision pour l'implantation des projets porcins (Tableau 15). Ces personnes participent aux consultations publiques et, en moyenne, une personne par secteur est présente par consultation. En général, ces personnes assistent à toutes les consultations dans leurs régions respectives.

Un informateur par secteur a été invité par lettre, remise au début de la séance de consultation, à participer à chaque fois qu'une consultation était observée dans une nouvelle région du Québec (entre le 15 mars et le 31 octobre 2007). Au total, 39 personnes ont été interrogées (Tableau 15), et une saturation des données a été atteinte dans tous les sous-groupes.

**Tableau 15: Acteurs et régions participant aux entrevues semi-structurées de la recherche (2007)**

Acteurs interrogés	Nombre	
Producteurs porcins et leurs conseillers	9	
Professionnels gouvernementaux	MAPAQ	8
	MDDEFP	6
	Santé	7
Élus et représentants municipaux (maires et MRC)	10	
<b>Provenance régionale des acteurs</b>	8 (Mauricie, Centre du Québec, Montérégie, Estrie, Chaudière-Appalaches, Bas-St-Laurent, Portneuf, Abitibi)	



## CHAPITRE 5 | ANALYSE COMPARATIVE DE LA GOUVERNANCE DES RÉGIMES DE RESSOURCES DANS TROIS SECTEURS

Yann Fournis

Cette étude a débuté à partir d'une hypothèse : pour comprendre avec finesse la recomposition contemporaine de l'économie au Québec et au Canada, il faut lier deux sources de changement, interne et externe aux régimes en place. Ces facteurs structurels qui influencent en arrière-plan l'évolution des régimes sectoriels ont été conçus grâce à une déclinaison récente de la théorie des ressources premières, qui suggère que l'économie politique canadienne dans son ensemble serait depuis les années 1990 l'objet d'une mutation significative, avec le passage d'un stade « ressources premières » (*staples*) à un stade « post-ressources premières » (*post-staples*) de développement. Comme suggéré en introduction, cette hypothèse est cependant compliquée par le fait que, **même s'il se produit effectivement un déclin drastique de l'économie traditionnelle des ressources face à « l'économie de la connaissance », ce déclin n'est pas homogène (selon les secteurs, les territoires), non seulement parce que l'héritage du passé (*staple*) continue d'influer sur le présent (même *post-staple*) mais aussi parce que l'exploitation traditionnelle des ressources premières prend des formes exacerbées**. En bref, nous voudrions ici avancer quelques repères sur le mode traditionnel d'exploitation des ressources (*staple*), avant de souligner certaines de leurs transformations, dont les ambiguïtés sont suffisamment fortes pour relever à la fois de l'accentuation de la trajectoire classique (hypothèse d'un développement avancé des ressources premières – ou « *advanced staples state* ») et de l'irruption d'une trajectoire nouvelle (hypothèse d'un développement post-ressources premières – ou « *post-staples state* ») (Hutton, 2007). L'exercice est important, parce qu'il permet de différencier les transformations globales de l'économie canadienne, transversales aux secteurs, et les mutations internes aux régimes examinés, qui peuvent prendre des formes très différentes.

### 5.1 L'HYPOTHÈSE DE LA TRANSITION DES RÉGIMES DE RESSOURCES PREMIÈRES (*STAPLES*)

#### 5.1.1 Le modèle traditionnel du développement des ressources premières (1945-1990)

De l'après-guerre aux années 1990, le Canada s'organisait largement selon un mode de développement tiré par les ressources premières qui, en dépit de ses nombreux effets pervers, stabilisait fortement son économie politique. Pour ne retenir que les trois dimensions fortes qui intéressent cette recherche, celle-ci s'appuyait sur trois types de processus qui, selon des déclinaisons spécifiques selon les secteurs, offrent un portrait général du mode d'exploitation des ressources premières (*staples*) au Québec.

#### DES FONDATIONS SOCIOÉCONOMIQUES SOLIDES, BASÉES SUR LES RESSOURCES PREMIÈRES (*STAPLES*)

La définition technocentrique et consensuelle des ressources assurait une production sectorielle fordiste, garantie par un paradigme « ressourciste ».

- Pour le régime forestier, la ressource bois était exploitée par de grandes industries selon le paradigme du *timber management*; dans le secteur hydroélectrique ;
- la ressource hydraulique est exploitée par de grandes compagnies publiques à vocation de démocratisation et d'industrialisation (*cheap power*) ;

- dans le secteur agricole, les ressources classiques (lait, bœuf, céréales, etc.) se segmentarisent. La production, à plus grande échelle, est davantage soutenue par les techniques et l'expertise (paradigme de modernisation).

#### LA STABILITÉ D'UNE GOUVERNANCE SECTORIELLE DE STYLE KEYNÉSIEEN

L'expansion de l'État-Providence keynésien prenait, en matière d'économie des ressources naturelles, la forme d'une coordination hiérarchique serrée du secteur, autour d'isolats néocorporatistes excluant les tiers.

- Le régime forestier se caractérisait par un fort encadrement institutionnel et politique par l'État provincial, favorable aux intérêts industriels, qui passait par une prise de décision centralisée et bipartite (entreprises-MRN), exclusive des acteurs tiers et locaux.
- En matière d'hydroélectricité, le très fort leadership provincial se traduisait par un quasi-monopole de l'entreprise d'État sur le secteur et ses grands projets, ainsi que par une prise de décision bipartite (gouvernement-HQ) qui marginalisait les acteurs tiers.
- Enfin, le secteur agricole connaissait un investissement étatique important (modernisation, offre et mise en marché, réglementation des sites de production) qui jette les bases pour les cadres de développement de l'agriculture. Dans le cas des cultures et élevages non-contingentés (non soumis aux quotas), ces actions permettent aux sous-secteurs de se mettre aux normes, et d'atteindre des niveaux de production importants. Les acteurs traditionnels (gouvernement-UPA et producteurs) s'unissent, mais les acteurs-tiers demeurent peu considérés.

#### L'EMBOÎTEMENT DES TERRITOIRES DANS UNE INTERDÉPENDANCE CENTRE-PÉRIPHÉRIE

Le verrouillage juridique (accès à la ressource) et technique (« grands » projets industriels) des sites de production se traduit par un régime monopolisant certains territoires, dépendants des entreprises fordistes (développement monofonctionnel, sectoriel, industriel et technique), territoires eux-mêmes subalternes dans les rapports plus globaux d'interdépendance entre les régions-ressources périphériques et la métropole industrielle et commerciale.

- Dans le régime forestier, les industries détiennent un contrôle étendu des sites de production, grâce à divers dispositifs juridiques d'accès à la ressource (concessions, CAAF), qui se prolongent au niveau du régime dans leur rôle quasi-monopolistique dans l'économie des localités forestières, fortement dépendantes et qui, plus largement, relèvent de ces territoires subordonnés dans les rapports centre-périphérie.
- Le secteur hydroélectrique est lui aussi quasi monopolisé par l'entreprise (publique) dans ses nouveaux développements, qui rassemblent financement et expertise dans des grands projets périphériques, alors que le régime hydro contrôle directement des territoires entiers (dans le Nord) et, plus indirectement, influe sur l'ensemble des localités québécoises, épousant ainsi par ses fonctions (notamment l'approvisionnement universel et le *cheap power*) la structure centre (cœur de la consommation)/périphérie (cœur de la production) du Québec.
- L'agriculture, enfin, voit le désencastrement social des lieux de production. Les fermes traditionnelles deviennent des exploitations de plus en plus spécialisées et technologiques. Le régime, historiquement situé dans les basses-terres du Saint-Laurent, doit de plus en plus défendre son inscription territoriale (en particulier dans les zones de concentrations régionales) au cœur du

Québec (protection du territoire, pollution, etc.). Ceci illustre que, dans des zones de multifonctionnalité, il reste difficile de se transformer sans heurter les autres usages du territoire.

Toutefois, si l'ordonnement cohérent de ces trois dimensions caractérisait dans une certaine mesure l'apogée du mode d'exploitation des ressources premières au Québec dans l'après-guerre, le système a connu des anomalies, dont l'accumulation depuis quelques années a conduit à avancer l'hypothèse d'une rupture du mode de développement.

### 5.1.2 Vers l'émergence d'un nouveau modèle de développement (1990-...)

Les trois types de processus évoqués plus haut sont en effet touchés et ce, dans les trois secteurs ou sous-secteurs étudiés.

#### L'EFFRITEMENT DES FONDATIONS SOCIOÉCONOMIQUES DU MODE DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES PREMIÈRES

**Les ressources de base deviennent plus complexes et diversifiées** (l'épuisement - moindres accessibilité, qualité, efficacité, etc. – des ressources traditionnelles se combine avec l'invention délicate de ressources nouvelles : vent, eau, aquaculture, etc.) **et sont l'objet d'une production plus souple et qualitative (voire postfordiste), à (relativement forte) composante capitaliste et technologique, dans le cadre d'un paradigme moins cohérent et légitime que par le passé.**

- Le régime forestier illustre l'épuisement d'une ressource basique (et les tentatives d'innovation autour de nouveaux créneaux qualitatifs, de la certification et de l'aménagement durable) dans un contexte de crise dramatique, qui donne lieu à des dynamiques productives nouvelles de la part d'entreprises elles-mêmes en transformation rapide (continentalisation, financiarisation, etc.), sur fond de contestations vives des pratiques forestières traditionnelles ainsi que d'instabilité des marchés internationaux.
- Dans le régime hydroélectrique, la diversification des ressources du portefeuille énergétique est délicate, marquée par la promotion d'options nouvelles (avec difficulté, comme le gaz, ou plus de succès, comme l'éolien) mais aussi le retour de l'hydraulique traditionnel, et donne lieu à des innovations productives de nature et d'ampleur de plus en plus variables (grands projets publics et petits projets privés dans l'hydro, sites privés de tailles diverses dans l'éolien) – qui suscitent souvent des oppositions, dont l'efficacité (variable : forte pour le gaz, faible pour l'hydro, intermédiaire pour l'éolien) signe la fragilisation du paradigme (hydro)électrique antérieur.
- Au sein du régime agricole enfin, l'autonomisation du sous-secteur porcin s'achève aussi par une crise profonde de l'économie sectorielle où, en dépit d'un virage intensif et qualitatif de la production (produits de niche ou de qualité), la transformation d'une ressource porcine devenue *staple* (i-e insérée d'abord dans le marché international) produit une forte instabilité et finalement une forte déstabilisation de l'ensemble du tissu productif québécois (crise des indépendants, concentration du secteur, logique d'intégration de la filière), tandis que montent les mobilisations locales contre les effets environnementaux et sociaux d'un sous-secteur porcin incarnant le paradigme modernisateur classique.

#### L'ADAPTATION DIFFICILE DE LA GOUVERNANCE DES RÉGIMES SECTORIELS AUX TRANSFORMATIONS DE « L'ÉTAT COMPÉTITIF »

La gouvernance sectorielle historiquement dominante est déstabilisée par la flexibilité nouvelle de l'encadrement étatique (réformes, régimes transnationaux) et fonctionne de plus en plus par un mixte (non étatique) de hiérarchie et de réseaux qui se traduit par des arrangements politiques sectoriels plus

ouverts, mais peinant à reconnaître pleinement le rôle des acteurs nouveaux, économiques (publics et privés) ou sociaux (y compris contestataires).

- Le régime forestier est ainsi bousculé par l'instabilité forte du cadre institutionnel et politique (fermeture du marché américain, poids de normes internationales), mais conserve un mode de prise de décision centralisé et bipartite (industriels-MNR) qui entame un mouvement d'ouverture aux acteurs tiers (autochtones, locaux, écologistes). La capacité de ces nouveaux acteurs de s'insérer dans la gouvernance dépend beaucoup des dynamiques et des rapports de forces locaux et de leur capacité de négocier leur place face à l'inertie du régime.
- De son côté, le sous-secteur éolien est né de l'adaptation du régime hydroélectrique au contexte politique nouveau (retrait relatif de l'État, libéralisation et continentalisation du marché), mais celle-ci reste partielle, tant reste étendu le contrôle qu'y exerce encore le gouvernement provincial (rôle d'HQ et des appels d'offres). Cette hybridité se retrouve d'ailleurs dans la gouvernance du secteur, qui concilie une suprématie des acteurs publics sur la décision (sous une forme assez éclatée : divers ministères, sections d'HQ, régulateurs, etc.) et la vive promotion des acteurs économiques privés (grandes entreprises, PME, promoteurs, etc.) – même si cette introduction contrôlée du privé ne va pas jusqu'à reconnaître une place majeure aux acteurs locaux (élus, communautés) qui, contestataires ou négociateurs, tentent d'exercer une influence dans, voire de participer au sous-secteur (avec cependant quelques succès récents).
- Pour finir, le sous-secteur porcin est dans une configuration proche du régime forestier : si la filière a été promue championne internationale du régime agricole, elle reste l'illustration d'une gouvernance hybride, où le contrôle étroit des acteurs publics sur la production (notamment au niveau des sites) se double d'un marché où ils sont impuissants. Cette tension est gérée sur un mode corporatiste traditionnel, par les négociations gouvernement-UPA (et FPPQ), qui ne laisse aux contestations ou revendications (des élus ou riverains) qu'un rôle symbolique à l'issue d'un mode de consultation pris en charge par les acteurs locaux, pour l'essentiel tardif et de peu d'influence sur le processus décisionnel.

#### **DE L'USURE DE L'INTERDÉPENDANCE CENTRE-PÉRIPHÉRIE AUX DIVERGENCES TERRITORIALES**

L'expression territoriale de l'économie de ressource devient de plus en plus éclatée, avec un désalignement croissant entre leur territorialité à l'échelle nationale (où divergent le centre et les espaces périphériques), celle au niveau du secteur (une codépendance croissante entre entreprises et territoires, voire un partage de la ressource) et celle au niveau local (avec des projets productifs à la territorialité diversifiée).

- La crise forestière est aussi la crise de ces territoires périphériques fortement caractérisés par l'économie forestière qui peinent à se repositionner face à l'international (et ses contraintes : impératif de compétitivité accrue, exigences en matière de certification, etc.). De nouvelles territorialités s'inventent cependant, même si elles n'ont plus la forme de l'ordonnement antérieur avec des tentatives : au niveau du secteur, une inscription dans une logique de codépendance avec les territoires et leurs acteurs (au prix éventuel de tensions locales) et, au niveau local, une insertion plus fine de la production (qui cherche à se réinventer par de nouveaux modes d'exploitation plus qualitatifs et diversifiés : projets de gestion écosystémique, certification, diversification des acteurs économiques, etc.).
- Dans le sous-secteur éolien, la réelle innovation territoriale est d'abord macro-structurelle, puisque la politique éolienne est une tentative audacieuse de renouvellement (par la technologie) de la

base industrielle de certaines régions-ressources (confrontées aux difficultés des ressources traditionnelles) et de repositionnement face au global (marché énergétique continental). Il est cependant notable que les innovations sont moindres aux autres niveaux : au niveau du sous-secteur, l'émergence de la territorialité du parc éolien québécois, selon un mouvement mixte de diffusion (des parcs) et de concentration spatiales (de l'industrie) se double rapidement de logiques contradictoires, entre conflits territoriaux d'usage (autour des parcs) et coalition de développement (en Gaspésie) ; au niveau des sites productifs, la définition technocentrique des sites locaux (assurant un contrôle industriel de la ressource) se prête à une diversification des projets (taille, emplacement, etc.) voire de leur composition (rôle important du privé) – même si la revalorisation du local, par un partage effectif de la ressource (donnant du grain à moudre à la participation du public), en est encore à ses débuts.

- Troisièmement, le sous-secteur porcin illustre les difficultés croissantes à exploiter les ressources premières, en particulier hors des périphéries. Globalement, l'adaptation dynamique du sous-secteur porcin aux transformations drastiques du marché international (accords et marchés internationaux ; produits plus qualitatifs, massification technologique et matérielle) rappelle l'inscription territoriale du régime de ressources : celui-ci exerce une forte pression sur son environnement physique et social (protection du territoire agricole, taille croissante des fermes, épandages, etc.), qui provoque une rapide intervention des instances nationales de régulation, y compris par des dispositions territoriales (législations adaptées aux concentrations régionales des activités). Toutefois, le local reste le maillon faible, sacrifié dans ce jeu territorial à plusieurs niveaux : par rapport aux communautés locales, il se produit un désencastrement croissant d'une production animale de plus en plus massive et technologique, qui parvient certes à protéger ses bastions régionaux, mais au prix d'un conflit social durable autour des impacts négatifs. Étroitement techniques, les régulations publiques des sites individuels d'exploitation des ressources ne parviennent pas à susciter une redéfinition consensuelle de la territorialité du sous-secteur : celui-ci apparaît durablement bloqué et déséquilibré, dans un partage inégal des externalités négatives et de la controverse, qui exclue le partage de la ressource voire de l'espace.

### 5.1.3 Conclusion : la transition disputée des ressources premières ou le politique des ressources

Les tensions observables aux trois niveaux méthodologiques observés (socioéconomique, sectoriel-politique et territorial) semblent comparables dans les trois (sous-)secteurs analysés, désignant sans doute une évolution plus générale de l'économie politique canadienne, qui influe sur les modes sectoriels d'exploitation des ressources. Il n'est cependant pas aisé de saisir en termes simples le sens de cette transformation du mode de développement canadien (ou québécois).

- Certains traits semblent renvoyer à une rupture du mode de développement, dans une nouvelle direction (*post-staples*) où les ressources naturelles occuperaient une place marginale dans l'économie, dominée par les dynamiques d'innovation et de création à base de connaissance, surreprésentées dans les zones centrales métropolitaines.
- D'autres éléments semblent bien plutôt prendre racine dans une adaptation incrémentale du mode traditionnel de développement (*advanced staples*), où les ressources continuent à caractériser des pans entiers de l'économie canadienne, mais en fonction de logiques exacerbées (précarité des ressources, intensification technologique et financière, production diversifiée et flexible, etc.), particulièrement sensibles dans les espaces-ressources périphériques.

Toute la difficulté devient donc de saisir comment interpréter cette évolution ambivalente. M. Howlett et T. Hutton suggèrent qu'il se produit effectivement depuis quelques décennies une transition du mode de développement tiré par les ressources premières (en ce sens, le mode traditionnel de développement est durablement fragilisé, sinon dépassé), mais que cette transition reste ouverte ou hybride parce que l'adaptation incrémentale des parties du système ne converge pas dans un paradigme de remplacement, cohérent et légitime. En conséquence, **la gestion collective de cette transition est aussi une lutte fondamentalement politique entre acteurs et forces sociales pour déterminer le calibrage et la signification de cette transition.** Parmi les forces motrices de ce mouvement, T. Hutton pointe le rôle de certaines « communautés épistémiques » liées aux élites métropolitaines, qui marquent la conscience du public dans un sens *post-staple* (Hutton, 2007). On pourrait sans doute démontrer que l'activité des élites régionales va dans un sens plus nuancé, à saveur peu ou prou *advanced staple* (ainsi des élites gaspésiennes à l'égard de l'éolien). Cette analyse dichotomique reconduit une grande part de l'héritage économique canadien (entre les métropoles impériales connectées à l'international et les zones périphériques bloquées dans le piège de l'exploitation simple de la ressource). Or **l'une des nouveautés de la période est précisément que cette dichotomie centre-périphérie (ou global-local) ne tient plus vraiment puisque, entre autres, l'affirmation du gouvernement conservateur rappelle depuis quelques années que certaines élites (en partie urbaines) restent décidément très attachées à l'accroissement du rôle des ressources dans l'avenir économique du pays, alors même que certaines populations locales (voire des élus) refusent depuis la périphérie certains projets industriels d'ampleur (porcheries, parcs éoliens), en dépit de l'avenir économique radieux qu'ils promettent aux régions-ressources.** Le débat sur la place des ressources dans l'économie canadienne devrait donc être pensé comme un questionnement politique des ressources (*resources politics*) qui se situe simultanément à des échelles différentes, sous la forme d'une délibération ou d'une lutte en fonction des caractéristiques du territoire concernés, qu'ils soient urbains ou ruraux. Pour observer ces phénomènes d'échelles et de territorialisation de la transition des ressources, une analyse en termes de gouvernance paraît particulièrement efficace.

## 5.2 UNE FOCAL SUR LA GOUVERNANCE DE LA TRANSITION DES RESSOURCES PREMIÈRES

À première vue, le mode de développement lié aux ressources est beaucoup moins stable depuis le début des années 1990 : tandis que l'exploitation des ressources se fait plus incertaine (avec une complexification de la définition de la ressource, de son exploitation industrielle et l'épuisement du paradigme productiviste antérieur), son expression territoriale prend moins la forme de l'architecture globalement cohérente des rapports centre-périphérie que celle de l'archipel, où les îlots (plutôt urbains) de l'économie de la connaissance sont de moins en moins connectés aux îlots (plutôt régionaux) de l'économie des ressources premières. Cette grande constatation, un peu abrupte, ne manque pas de pertinence : tous les cas étudiés ici se ressentent de ces tendances générales, avec plus ou moins d'intensité (en particulier le régime forestier, de manière assez idéal-typique). Toutefois, il nous semble que trop naturaliser cette géographie socioéconomique des ressources naturelles conduirait à négliger certaines variables importantes, qui sont peut-être mieux saisies en envisageant ces deux voies (*post-staple* et *advanced staple*) comme une tension entre les futurs possibles, qui sont actuellement l'objet d'une lutte pratique et symbolique autour des paramètres et des significations à donner aux évolutions récentes de la place de l'exploitation des ressources dans l'économie canadienne. En ce sens, **nous voudrions ici insister sur les tensions et conflits animant l'économie politique des régimes de ressources : bien avant d'être l'objet des forces du marché (ou plutôt des grandes organisations bureaucratiques de type grandes entreprises, syndicats de producteurs, etc.), les ressources premières sont un construit historique qui ont abouti à une définition, complexe et durable**

**(mais néanmoins particulière et relative), de la « nature » de la ressource et de ses usages légitimes** (une certaine « constitution » de la ressource, sanctuarisée par le droit). Or, les tensions et conflits actuels nous parlent précisément de l'actualisation de cette définition historique de la ressource, de la renégociation permanente de ses paramètres en vue de l'usage effectif de la ressource en fonction des rapports sociaux présents. Dans cette interprétation, la question de la gouvernance des régimes de ressources est le cœur de ce travail politique d'actualisation : si l'on considère que **les ressources naturelles sont des construits sociotechniques nécessairement territorialisés, il est important d'examiner si et comment la gouvernance des secteurs de politique publique parvient à articuler la recomposition socioéconomique des ressources et le nouveau jeu territorial qui en naît**. Après avoir rappelé les apports d'une approche descendante sur la gouvernance et la politique publique en matière de ressources naturelles, nous insisterons sur l'importance croissante des dynamiques ascendantes, sociopolitiques et territoriales qui s'observent dans les trois cas étudiés ici.

### 5.2.1 Une perspective descendante sur les politiques publiques de ressources : repères

Dans une perspective traditionnelle, balistique et descendante, le style canadien des politiques publiques touchant à l'environnement et aux ressources a été résumé par M. Hessing et M. Howlett, dans leur analyse des étapes successives du cycle d'une politique publique (1997, p.215-233) (cf. Tableau 16).

**Tableau 16: Composantes du style de la politique canadienne contemporaine quant à l'environnement et à la ressource naturelle**

Étape du cycle de politique publique	Style
Mise à l'agenda	Initiation endogène
Formulation de la politique Type de communauté de politique pub. Type de réseau de politique publique	Chaotique Triadique en émergence
Processus décisionnel	Ajustement optimisateur
Mise en œuvre de la politique publique Instruments privilégiés	Régulation
Évaluation de la politique publique Tendance d'apprentissage	Apprentissage administratif a posteriori

Source : Hessing, Howlett, 1997, p. 225

Ce schéma rappelle que, au-delà des secteurs et des ressources particulières, il y a un style propre au Canada, durable ou semi-permanent, des politiques publiques relatives à la ressource, qui renvoie à l'empreinte de l'héritage historique du « vieux » régime et se caractérise par le fort contrôle sur le processus décisionnel du « cercle fermé du réseau de politique publique » entouré par une communauté éclatée d'intérêts et de perspectives. À tous les stades, la politique est donc contrôlée ou orientée par un milieu décisionnel clos, qui prend la forme d'une triade inégalitaire centrée sur le gouvernement, entretenant des liens forts avec l'industrie et des liens plus souples avec un ensemble lâche d'ONG environnementales. Certes, conformément aux transformations touchant les ressources premières, **des évolutions semblent depuis les années 1990 conduire à une ouverture à de nouveaux acteurs, voire à un changement de paradigme de politique publique** (Hessing, Howlett, 1997, p. 224-225). Encore le bilan reste-t-il très mitigé : il s'est bien produit une complexification de la gestion des ressources depuis la période *staple* (où elle visait seulement le soutien à l'exploitation privée des ressources) avec l'introduction d'éléments de changement suite à un nouveau contexte économique et

écologique ; toutefois, ce n'est pas suffisant pour bouleverser des politiques qui « exhibent un style distinct de politique publique reflétant la domination continue d'un vieux paradigme de gestion de la ressource ». **On est donc moins en présence d'une rupture paradigmatique que dans l'une de ses étapes préalables : « la présence de nouveaux groupes, d'intérêts émergents et d'idées différentes dans le sous-système de politique publique signale l'entrée du paradigme ancien dans les phases de fragmentation de l'autorité et de contestation**, du fait de nouvelles voix qui appellent à l'articulation d'un nouveau paradigme de politique publique » (Hessing, Howlett, 1997, p. 232-233).

On a vu dans cette étude que les trois secteurs et sous-secteurs examinés sont globalement fidèlement représentatifs de ce type de gouvernance. Le tableau suivant en résume la configuration des acteurs.

**Tableau 17: Configuration des acteurs dans les secteurs examinés**

Secteur de politique publique	Régime forestier	Sous-secteur éolien	Sous-secteur porcin
Milieu décisionnel	MRN-industriels	HQ-producteurs (industriels et énergétiques)	MA-UPA (FQPP)
Acteurs marginalisés	Asso. environ. Autres usagers Acteurs locaux et ruraux	Riverains Acteurs locaux et ruraux	Riverains Asso. environ. Acteurs locaux et ruraux
Gouvernance Territorialisation	Ouverte Moyenne-Faible	En ouverture Faible-Émergente	Close Faible-Nullé
Types de rapport	Partenariats croissants	Conflits initiaux et partenariats croissants	Conflits durables
Vecteurs d'innovation	Partage de la ressource Partage de l'espace	Partage de la technologie (et de la ressource) Partage de l'espace	Tentative de partage de l'espace
Transition économique	Modeste	Modeste	-

On a de même vu que des ouvertures significatives se produisent dans les trois (sous-)secteurs examinés et qu'elles sont particulièrement visibles et sensibles dans certains sous-secteurs, dotés de configurations autonomes qui, en alignement avec le secteur, en expriment les tendances les plus récentes. Pour en saisir la portée au niveau des territoires, on aurait tort de réduire ces transformations de la gouvernance sectorielle à une question relevant exclusivement de la scène nationale : il faut examiner les dynamiques de territorialisation de la gouvernance sectorielle au sens plein, dans une perspective territoriale, ascendante et multiniveaux.

### 5.2.2 Une approche territoriale, ascendante et multiniveaux de la gouvernance

Dans les secteurs étudiés, le jeu s'ouvre horizontalement, avec une pluralisation croissante des arrangements politiques (qui s'ouvrent à des acteurs, pratiques et références nouveaux) mais aussi, et ceci nous intéresse autant ici, verticalement, du fait d'une extension des chaînes d'interdépendances vers le haut (avec la continentalisation et l'internationalisation de la production et des marchés) et vers le bas (avec les mobilisations territoriales, favorables ou opposées à aux politiques sectorielles concernées). Dans un autre contexte, ce champ d'action à plusieurs échelles a d'ailleurs déjà été traité par la littérature sur la gouvernance multiscalaire (Hooghe, Marks, 2001), mais celle-ci conserve souvent des biais descendant (on valorise la politique telle que conçue au centre), internaliste (on favorise les rapports des acteurs au sein même de la politique publique) et, somme toute, fonctionnaliste (qui dépolitise les rapports entre acteurs, censés converger vers l'optimisation de la résolution des



problèmes) – au point de négliger tout ce que les territoires recèlent de processus politiques (Lequesne, Smith, 1997). Pour reprendre le propos de G. Brisson et al. (cf. chapitre 4) quant à la tension traditionnelle entre le secteur et le territoire, ce type d'analyse d'une politique ou d'un secteur conduirait finalement à résoudre le « paradoxe territorial » de la gestion sectorielle en supprimant d'emblée de l'équation ce qui est propre au territoire...

Une piste alternative a donc été suggérée, en termes de territorialisation de la gestion des secteurs forestiers, hydroélectrique et agricole (dans leurs expressions sous-sectorielles respectives : éolienne et porcine) (cf. en particulier les travaux de G. Chiasson, C. Andrew et É. Leclerc sur le secteur forestier, 2008). Dans une variante modeste, qui correspond trop souvent au rôle effectif des territoires dans le secteur, il peut s'agir d'examiner seulement le reflet territorial de la politique nationale, soit la dimension localiste de cette politique – on parlera alors souvent de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique ou, le plus souvent, de ses difficultés, le local étant ce lieu, lointain et certainement exotique, où naissent les « problèmes », « limites », « barrières » et « égoïsmes » grevant la bonne mise en œuvre de la politique (pour l'éolien, cf. la revue de littérature dans Fortin, Fournis, 2013). Cette approche a ses vertus, notamment parce qu'elle démontre que, comme l'échelle locale n'est pas l'échelle nationale, la gouvernance sectorielle doit être décomposée en deux scènes différentes, locale et nationale, qui peuvent ou non être en homologie. Sauf qu'elle reste *top down* et partage bien souvent les biais sus-évoqués de la *multi-level governance*. Une autre variante plus ambitieuse de la territorialisation des politiques publiques est possible, qui inverse les termes du débat : le local serait ici moins le reflet périphérique d'une politique exogène qu'une incarnation, propre et particulière, de la politique dans son entier, y compris aux échelles continentale, nationale et locale. Dans cette lecture ascendante et territorialisée de la gouvernance à plusieurs niveaux, c'est le territoire qui donne sens à une politique publique, entendue comme une configuration, particulière et à plusieurs niveaux, de l'action publique, parce que celle-ci se cristallise de manière chaque fois spécifique dans des espaces, en fonction des caractéristiques de ces derniers. Dans ce cadre, ce sont donc les deux scènes de la politique sectorielle, nationale et locale, qui doivent être évaluées en fonction de chaque territoire.

Revenons à la distinction entre la construction nationale de la politique et la construction locale de cette même politique (avec essentiellement sa mise en œuvre sur le terrain : sa production) en aval, pour évaluer la place que les territoires, les acteurs et leurs revendications y occupent.

#### LA SCÈNE NATIONALE DE LA GOUVERNANCE SECTORIELLE : DES POLITIQUES PUBLIQUES PEU OUVERTES AUX TERRITOIRES

La scène nationale est considérée ici comme celle de la conception (mise à l'agenda, formulation et décision) qui, en amont, définit les paramètres et les principes de la gouvernance sectorielle et qui déterminent en grande partie la participation que les territoires pourront déployer en aval, dans la phase de la mise en œuvre. Dans cette perspective, **la scène nationale est donc un problème pour les territoires : quelle place l'invention des dispositifs d'action publique accorde-t-elle à leurs représentants** (au sens large du terme : élus, économiques, citoyens, etc.) ? **La conclusion de l'étude simultanée de nos trois (sous-)secteurs est assez nette et décevante : les politiques examinées, issues ou non d'un long héritage de gestion a-territoriale des ressources naturelles, n'accordent aujourd'hui encore guère de poids a priori aux acteurs locaux dans la genèse, les pratiques prescrites et les principes de justification des mécanismes publics d'exploitation des ressources.**

Deux nuances doivent être apportées immédiatement. D'abord, les producteurs économiques majeurs du (sous-)secteur font exception à cette logique lorsqu'ils sont locaux par nature (tels les producteurs de porc), mais cette exception est largement apparente et relève d'un biais productiviste dans la reconnaissance du local (les producteurs majeurs sont puissamment représentés dans la cogestion

sectorielle avec l'État, qu'ils soient locaux ou non). Ensuite, et surtout, ces acteurs locaux exclus d'office de la définition formelle des politiques publiques trouvent de plus en plus de brèches pour participer aux débats initiant les politiques (la communauté de politique publique), qui connaissent une ouverture et un pluralisme croissants (Hessing, Howlett, 1997) – mais l'on pourrait aussi remarquer que ce mouvement vers le pluralisme touche en fait tous les acteurs, qu'ils soient gouvernementaux, industriels, sociaux ou locaux. En outre, il y a loin du rôle symbolique d'expression des « préoccupations » dans les débats publics à l'influence effective dans les processus décisionnels fermés (les réseaux de la cogestion État-industrie du secteur). **Ceci ne signifie pas que les secteurs sont immobiles ni que les acteurs locaux sont sans influence; seulement que ces derniers n'ont des effets sensibles sur les politiques que lorsque leur influence est homologuée par les instances corporatistes** – ce qui n'est d'ailleurs pas vraiment nouveau (cas des politiques visant les pollutions d'origine porcine ou de gestion de la ressource forestière). On assiste donc à des dynamiques apparemment paradoxales dans la gestion des ressources avec, côté cour, de grands débats initiés par l'État (dans l'énergie en 1998, la foresterie en 2003, l'agriculture en 2007), qui peuvent être très ouverts et proposer des réformes drastiques (cas de la Commission Coulombe, notamment) mais ne déboucher, côté jardin, que sur des réformes souvent limitées une fois passé le filtre du tissu cogestionnaire. On pourrait sans doute objecter, en particulier pour la prise en compte des revendications et oppositions, que la tendance est bel et bien à l'ouverture (ce qui est vrai, comme l'indiquent les progrès du secteur forestier, historique par excellence) et que certains secteurs sont plus conservateurs (l'agriculture) que d'autres (l'éolien). Mais les routines et arrangements sectoriels sont têtus et produisent des paradoxes parfois spectaculaires.

Ainsi de l'émergence très récente de la politique éolienne : d'un côté, il s'agit d'une politique industrielle véritablement innovante (y compris dans sa dimension territoriale), qui vise à l'industrialisation d'une ressource nouvelle dans le giron du secteur hydroélectrique, selon des objectifs territoriaux ambitieux et courageux (rien moins que relancer une région-ressource) et des paramètres d'une grande finesse quant au contenu industriel québécois et régional dans l'instrument de l'appel d'offres (cf. Lewis, Wiser, 2006); d'un autre côté, il s'agit d'une politique énergétique initialement très sommaire au plan territorial (pour ce qui concerne la territorialisation des parcs éoliens) qui, une fois assurée la protection technique et financière du régime hydroélectrique (notamment par le rôle du prix et de la connexion au réseau dans l'appel d'offres), confie aux promoteurs privés le soin de gérer l'épineuse insertion des projets éoliens dans les localités – ce qui obtient un succès mitigé, compte tenu de la délicatesse de cet enjeu et des stratégies variées des promoteurs. Si ces derniers ont été très critiqués (comme, avec au moins autant de virulence, les comités locaux d'opposants stigmatisés comme NIMBY), il semble aussi s'agir d'un effet de la conception centrale de la politique éolienne, qui s'est en l'occurrence coulée dans le moule du style traditionnel des politiques canadiennes liées aux ressources : l'appel d'offres représente un instrument de guidage indirect, souple et commode pour les acteurs publics de la politique éolienne, qui peuvent conserver un rôle effacé d'encadrement et de régulation des acteurs industriels qui doivent a priori incarner la politique sur le terrain. Compte tenu de l'expérience d'Hydro-Québec dans la gestion de l'insertion fine des équipements électriques dans les localités depuis plus de vingt ans (Simard, 2006) et de la très vive controverse publique du Suroît commencée en 2001, il reste assez étonnant de noter que le premier appel d'offres éolien de 2003 ne comporte aucune clause relative au rapport des projets éoliens avec le territoire d'implantation. Cinq années plus tard, le troisième appel d'offres démontrera toute la capacité de territorialisation de l'instrument : sous le label équivoque de « développement durable », le rapport au territoire des projets de parcs représente désormais 25 % de la pondération (soit autant que le contenu régional et québécois) contre 30 % pour le coût de l'électricité. Encore cette reconnaissance du territoire par l'instrument est-elle fortement teintée par le biais productiviste déjà évoqué : cette troisième génération doit susciter des projets communautaires, c'est-à-dire faire de la

communauté une coproductrice d'électricité éolienne (18 des 25 % de la pondération), ou assurer des paiements localisés (5 des 25 %).

Dans cette perspective, l'appel d'offres (et son calibrage : catégorisation et pondération) est sans doute un mécanisme classique de régulation publique, à distance, du fonctionnement du secteur et de sa territorialisation (et qui en exprime le progrès sensible de la reconnaissance du local) ; mais il s'agit aussi d'un puissant instrument de construction d'arrimage du local au secteur, qui oriente les stratégies des acteurs territoriaux. S'il est vrai que les instruments de politique publique sont « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascombes, Le Galès, 2005, p. 13), l'appel d'offres éolien est un outil astucieux de conversion des communautés territoriales en acteurs productifs du paradigme de l'industrialisation des ressources premières.

Ceci explique qu'il est très difficile de prétendre comprendre les dynamiques territoriales des secteurs dans une perspective monoscalaire : **les instruments nationaux des politiques de ressources, y compris ceux qui ont connu une conversion territoriale** (cas du sous-secteur éolien et d'une partie du régime forestier dans le cas des TPI et de la politique encore naissante de forêt de proximité, ou encore des TLGIRT), **pilotent par la distance, la discrétion et la technique (phénomènes qui ont toutes les apparences de la neutralité – et seulement l'apparence) les dynamiques territoriales des secteurs, souvent dans le sens d'une conversion sectorielle du territoire.** Ceci ne manque bien entendu pas de déclencher des conflits locaux autour de la ressource et de l'espace mais, après tout, le moindre des avantages de ce gouvernement des ressources n'est pas de refouler les contestations au niveau local, à la périphérie des politiques, de la gouvernance et de l'espace québécois.

La scène nationale est donc loin d'être seulement l'échelle d'une étape parmi d'autres du processus décisionnel : l'ouverture de la « boîte noire » de la gouvernance des secteurs à l'échelle nationale permet de constater que **les politiques nationales promeuvent historiquement une conception relativement pauvre des territoires, conçus a priori plus comme des sites fonctionnels d'application d'un projet technologique économique que comme des lieux riches d'appropriation d'un projet (technologique) collectif.** Si des progrès significatifs se sont produits récemment (rappelant que les politiques publiques peuvent changer et ne sont pas nécessairement a-territoriales), **un biais sectoriel et productiviste continue à orienter la production nationale des politiques publiques et de leurs réformes visant à prendre en compte la dimension territoriale.** Il est temps de saisir comment ces politiques, initialement peu territorialisées et sectoriellement biaisées, sont effectivement mises en œuvre dans les territoires.

#### **LA SCÈNE LOCALE DE LA GOUVERNANCE SECTORIELLE : DU PARTAGE DE L'ESPACE AU PARTAGE DE LA RESSOURCE ?**

La mise en œuvre locale d'une politique publique nationale passe moins par son application mécanique au niveau local que par une reconstruction ou une traduction de cette même politique dans une configuration locale propre. Précisons ici que cette diffraction de la politique centrale par la périphérie est moins le « problème » fonctionnaliste de certaines politiques infructueuses (même les politiques efficaces relèvent de cette autonomisation du local) qu'une réalité indépassable des politiques publiques qui reposent largement sur les bases subtiles des « systèmes d'action concrets » (Crozier, Friedberg, 1977). Cette réalité ancienne est devenue plus saillante récemment du fait de la crise généralisée d'une certaine approche, descendante et centralisée, de la gestion des politiques publiques, qu'illustrent fort bien la crise de légitimité et d'efficacité de la gouvernance de chacun des secteurs examinés ici et sa remise en cause par des contestations au mieux modérées, relayées par des

concertations d'ampleur – et d'autant plus que ces tendances s'accusent nettement depuis le milieu des années 2000.

Dans une certaine mesure, ce questionnement est devenu général : dans un environnement de plus en plus complexe, l'État central n'a plus le monopole de l'Intérêt général et doit apprendre à en générer des variantes localisées (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Pour le Québec, il reste étonnant de constater combien la stabilité des réseaux corporatistes de politiques publiques en amont semble de moins en moins en mesure de garantir en aval une mise en œuvre stable, efficace et non conflictuelle : tout se passe comme si l'emprise de ces « grands » acteurs n'avait plus la même portée sur la scène seconde de la mise en œuvre de la politique. Ainsi des réformes nationales qui accouchent péniblement de souris et parviennent si peu à ouvrir le jeu des acteurs dans le secteur forestier; il en va de même pour ces processus de consultation dans le sous-secteur porcine, carrément perçus comme contreproductifs et qui attisent les frustrations et les insatisfactions de tous les acteurs concernés (a fortiori locaux), ou encore du consensus quasi intégral des « grands » acteurs nationaux en faveur de la politique éolienne qui avaient juste omis d'intégrer les (oppositions des) populations locales dans la création des parcs.

Une entrée pour se saisir de cet enjeu est de revenir sur les mécanismes de concertation, souvent valorisés (à juste titre<sup>140</sup>) comme un mode original de fabrication et de gestion des politiques publiques mais qui, au niveau local, semblent bien moins convaincants. Tout en gardant à l'esprit que la territorialisation des secteurs examinés peut prendre différentes formes et passer par différents mécanismes (en fonction des caractéristiques de la ressource, de la technologie et du secteur), il existe quelques variables de base de la recomposition territoriale des secteurs. En particulier, la territorialisation de la gouvernance sectorielle des ressources semble engagée dans un double mouvement, qui se déploie différemment selon les secteurs : le partage de la ressource, centré strictement sur l'organisation de la ressource et de sa production au niveau local, et le partage de l'espace, plutôt élargi souplement à l'ensemble des usages possibles de la ressource et de l'espace dans le territoire. Ces deux lignes de force permettent de considérer que, si le secteur forestier est assez avancé virtuellement dans ces deux développements (avec relativement peu de concrétisation cependant), la gouvernance du sous-secteur porcine est quant à elle bloquée sous ces deux perspectives; le sous-secteur éolien, plus récent et évolutif, a initialement peu considéré ces deux enjeux mais a accompli des progrès significatifs, passant en quelques années à peine du partage de l'espace à celui de la ressource. Pour finir, nous soulignerons que les partages de la ressource et de l'espace impliquent nécessairement le partage du pouvoir au sein de la gouvernance du régime.

- **Dans le secteur forestier, l'enjeu du partage de la ressource passe par la participation de la communauté locale, ou de certains de ses membres, aux activités économiques du secteur.** La complexification de la production (concurrence accrue, nouveaux produits et créneaux spécialisés, composante savoir notable) s'accompagne d'une complexification corrélative du mode de décision, avec l'introduction de nouvelles modalités de mobilisation et de concertation (créneaux ACCORD donnant lieu à l'implication des acteurs publics, plan de lutte contre la crise forestière, mise en

---

<sup>140</sup> Les travaux autour de B. Lévesque ont valorisé une certaine spécificité québécoise, qui ferait du dialogue entre grands acteurs le fondement consensuel d'accords stables autour de solutions innovantes, applicables dans certains secteurs (économique, social, etc.) mais légitimes pour l'ensemble de la société québécoise (Lévesque, 2003 ; Bourque, 2000; Vaillancourt, 2009).

place d'une gestion de proximité des forêts), qui sont dotés d'une dimension territoriale voire d'un cadrage « développement régional » explicite. De même, est encouragée la participation des communautés à la production et à sa diversification (avec de nouveaux modes d'approvisionnement, l'essor des Conventions d'aménagement forestier). Mais il y a aussi plus généralement le partage de l'espace et la participation de la communauté à la gestion territoriale de la ressource, qui autorisent des usages élargis de la ressource (qui peuvent être conformes au secteur ou alternatifs). Ici, il se produit une très réelle « territorialisation de la gouvernance forestière » passant par l'affirmation d'acteurs territoriaux (autochtones, écologistes, élus locaux) grâce à l'institutionnalisation de mécanismes de participation à la gestion du secteur (du type gestion intégrée des ressources et du territoire, qui se déploie à tous les niveaux – avec notamment les Tables locales) – même si ces possibilités restent encore largement virtuelles, à concrétiser voire franchement inégalitaires (comme l'indiquent les traitements différenciés des communautés autochtones).

- **Le sous-secteur éolien offre un tableau différent qui a connu, qui plus est, des évolutions significatives en quelques années.** Initialement, le sous-secteur incarne assez fidèlement les évolutions récentes du régime hydroélectrique. S'il est question de diversification des sources d'énergie et de développement durable, le partage (de la ressource et de l'espace) n'est pas à l'ordre du jour : sur fond de réactualisation de la trajectoire historique d'un régime de quasi-ressource première (*quasi-staple*) dans un projet d'industrialisation d'une région-ressource, l'esprit du temps est plutôt au marché, au *hard path* énergétique et aux arrangements public-privé à constituer et consolider. Cette politique est d'ailleurs assez révélatrice de la place difficile des territoires au niveau central : alors que tout le volet industriel, ambitieux et innovant, est tendu vers un objet territorial, le volet énergétique confirme largement la marginalité des territoires dans les négociations liées aux ressources – comme en témoigne aujourd'hui encore la pauvreté des critères des appels d'offres éoliens qui se contentent, un peu caricaturalement, d'entériner le rôle des promoteurs et de leurs pratiques traditionnelles. Toutefois, cette mécanique consensuelle, qui apparaît bien huilée lors de la conception de la politique éolienne au niveau national, se ressent rapidement des logiques nouvelles de l'économie canadienne et des mobilisations territoriales, favorables à la politique (telle la coalition de développement éolien en Gaspésie) ou opposées à certains projets individuels (comme à Éoleville). Celles-ci forcent rapidement les portes des milieux décisionnels, qui doivent faire place à de nouveaux acteurs et s'ouvrir à des modalités de gestion de la ressource plus favorables aux acteurs territoriaux. Il y a certes moins révolution (paradigmatique) qu'évolution (incrémentale) mais la territorialisation de la politique est notable : outre la politique d'industrialisation, très territorialisée dès ses débuts, des procédures (certes fragiles) sont mises en place pour partager l'espace ou, tout au moins, limiter les impacts négatifs qui peuvent susciter les plus vives oppositions. Et, surtout, la combinaison de l'ouverture des appels d'offres aux territoires et des mobilisations régionales en Gaspésie (assez remarquable) semble augurer une forme plus généreuse de partage de la ressource autour de projets conjoints – de portée encore assez modeste (de type projet greffon). La tendance est fragile mais, potentiellement (ou dans le meilleur des cas), la politique éolienne pourrait augurer un nouveau type de gouvernance territoriale du secteur éolien, fondé sur un partage de la ressource, de l'espace et du pouvoir ; plus largement

encore, il pourrait y avoir un enrôlement des impératifs traditionnels du développement lié aux ressources dans une optique de développement durable – ce qui pourrait donner lieu à une évolution intéressante, dans le sens d'une territorialisation du paradigme de la modernisation écologique. S'il faut sans doute rester prudent (notamment parce que cette évolution répondra sans doute peu aux contestations éoliennes), il est sans doute de pires fondements pour envisager une transition économique des régions-ressources.

- **La participation des acteurs territoriaux est bien moins affirmée dans le secteur agricole, moins réceptif aux pressions extérieures et où la technologie et le produit porcin se prêtent sans doute plus difficilement à un partage de la ressource.** Ceci se reflète dans une tension de la communauté locale, soit entre la production porcine, les autres productions agricoles, et des demandes pour une meilleure qualité du milieu de vie et de la variété de ses usages (à commencer par l'habitat et l'absence de pollution). Il est difficile de trouver un équilibre dans le partage de la ressource ou de l'espace. Le type de région entraîne d'ailleurs lui aussi des effets sur ces équilibres. De plus, les limites manifestes de la gouvernance sectorielle (peu territorialisée), l'insuffisance des réponses de l'État, étroitement techniques, et un manque de vision (à des échelles nationale ou locale), ont fini par dégénérer en conflit sociotechnique autour de la question d'un meilleur partage de l'espace (plus que de la ressource, sur laquelle ni riverains ni élus ne peuvent grand-chose) face au traitement des externalités négatives des activités industrielles. Des verrous techniques, strictement limités, ont été offerts aux pouvoirs locaux qui, sous certaines conditions précises, peuvent limiter certaines activités, avec notamment la possibilité de restrictions des développements porcins par les MRC dans les municipalités en surplus de phosphore, et l'intégration dans la LAU d'une procédure de consultation publique relative au permis de construire accordé par la municipalité. Ce dernier mécanisme illustre fort bien non seulement l'échec d'un processus de consultation qui ne peut déboucher sur une concertation (le sens de l'instrument est assez insaisissable lorsqu'il n'y a rien à négocier), mais aussi celui de la gouvernance sectorielle d'une ressource soumise à forte pression économique, ainsi que celui d'un territoire qui ne peut négocier réellement l'impact territorial de la ressource. Bref, le sous-secteur porcin apparaît comme durablement bloqué dans une forme politique de « piège des ressources », avec une polarisation profonde entre une gouvernance sectorielle puissante et stable (qui ne peut partager sa souveraineté sur la ressource) et des opposants critiques mais ayant peu de pouvoirs sur les sujets cruciaux – face à des représentants de l'État et de la filière économique qui vivent une ambiguïté au sujet de leurs rôles respectifs. Observons pour finir que l'analyse en termes de gouvernance sectorielle a ici un avantage certain, parce qu'elle démontre que le partage de la ressource, de la technologie et/ou de l'espace implique moins l'invention d'une solution « fonctionnelle » qu'un véritable partage du pouvoir politique dont l'absence peut contribuer à bloquer le secteur. S'il reste tentant de voir dans les controverses sociotechniques une opposition frontale entre l'économie et la société, cette dichotomie oublie souvent que l'État, qui exerce la plupart du temps un rôle d'arbitrage et de régulation accompagne en l'occurrence le blocage sectoriel par sa division entre des administrations alignées sur des objectifs différents, voire divergents : soutenir l'agriculture et le modèle en place (MAPAQ) vs protéger l'environnement (MDDEFP) ou développer harmonieusement le territoire (MAMROT). Bref, le dossier porcin incarne

l'incapacité de l'État à dénouer le rapport de force dans la gouvernance sectorielle, où l'aspect économique demeure central et producteur de conflits durables.

En résumé, une analyse focalisée sur la gouvernance sectorielle des ressources naturelles trouve dans les approches descendantes des politiques publiques concernées des repères précieux pour saisir leurs grands paramètres nationaux. Pour autant, une conception ascendante, territoriale et multiniveaux de ces politiques apparaît comme plus fine pour mettre en valeur la tendance à la territorialisation de la gouvernance des trois secteurs étudiés. Dépendante de deux scènes, nationale et locale, dotées de dynamiques propres qui peuvent influencer sur sa dimension territoriale, cette gouvernance sectorielle apparaît localement comme régulée par le haut par les instruments discrets et techniques du gouvernement à distance, caractérisés par un biais sectoriel et productiviste impliquant une conversion des territoires au modèle de l'industrialisation des ressources. Cependant, les dynamiques observables au niveau local rappellent que les ressources premières ne sont plus ce qu'elles étaient, et peuvent donner lieu à la reproduction du modèle traditionnel (dans le sous-secteur porcin) comme à l'invention d'innovations réelles, promouvant des modalités croissantes de partage de la ressource, de la technologie et/ou de l'espace. Dans tous les cas, il convient de saisir (par exemple par la gouvernance) comment la question territoriale des ressources (*territorial politics of resources*) est construite localement (en fonction bien entendu des paramètres des politiques nationales des ressources), parce que la gouvernance sectorielle des ressources, en voie de territorialisation, dépend de plus en plus des caractéristiques de chacun des territoires où elle s'insère. En ce sens, il est sans doute utile de saisir par l'échelle nationale quelle est la dynamique générale de la transition de l'économie québécoise (du modèle historique des ressources premières au modèle plus incertain, hybride que nous connaissons aujourd'hui) ; mais cette dynamique de transition économique ne peut être pleinement incarnée que dans chaque territoire : il faut donc apprendre à saisir à la fois la territorialisation de la transition économique et les dynamiques territoriales de partage de la gouvernance des ressources.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABELSON, J. et F. GAUVIN (2006) *Assessing the impacts of public participation: concepts, evidence and policy implications*. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Rapport de recherche P-06.
- Agriculture et agroalimentaire Canada (AAC) (2013) Prévisions du revenu agricole canadien pour 2011 et 2012. En ligne. <http://www4.agr.gc.ca/AAFC-AAC/display-afficher.do?id=1328906101616&lang=fra#tb-a2>. Consulté le 12 avril 2013.
- AUDET Gabriel, *Énergie éolienne au Québec: l'aspect de l'acceptabilité sociale lié au choix de modèle de développement* (2009) Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, Montréal, 122 p.
- BAPE (2009) Rapport 179, consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec – Volume 1 : L'état de la situation porcine au Québec
- BARNES Trevor J. (1993) « Knowing where you stand: Harold Innis, staple theory, and local models », *Canadian Geographer-Le Géographe Canadien*, vol. 37, n° 4, p. 357-359.
- BARNES Trevor J. (1996) « External shocks: regional implications of an open staple economy », in John N. H. BRITTON (dir.), *Canada and the Global Economy: The Geography of Structural and Technological Change*, Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 48-68.
- BÉLANGER Gérard et BERNARD Jean-Thomas (2008) « Coût économique de l'électricité vendue aux nouvelles alumineries », *Options politiques*, vol. 29, n° 4, p. 56-58.
- BOURQUE Gilles (2000) *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 235 p.
- BREUKERS Sylvia et WOLSINK Maarten (2007) « Wind energy policies in the Netherlands: Institutional capacity-building for ecological modernisation », *Environmental Politics* vol. 16, n° 1, p. 92-112.
- BRISSON G. et F. GAGNON (2010) Les conditions de mise à l'agenda de controverses environnementales. Enquête exploratoire France-Québec. Québec : INSPQ. 68 p.
- BRISSON, G. (2004) *La capture du sauvage. Les représentations sociales de la forêt chez les Euro-Québécois : le cas d'Anticosti*. Thèse de doctorat en anthropologie. Québec : Université Laval. 468 p.
- BRISSON, G. (2009) « Consulter pour implanter les projets porcins : un mal pour un bien? », *Développement social* vol. 10, no 1, p. 36.
- CAAAQ (2008) Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Québec : Bibliothèque nationale du Québec. 272 p.
- Centre de développement du porc du Québec (CDPQ) (2010) Tendances de consommation. En ligne. <http://www.cdpq.ca/getattachment/Information-sur-le-secteur-porcin/Indicateurs-de-performance/2-Tendances-de-consommation-2010.pdf.aspx>. Consulté le 12 avril 2013.
- CHÉNARD, L., BRILLANT, S., GODBOUT, S., PELLETIER, L. (1999) Création d'un élevage porcine. Centre de développement du porc du Québec, Québec. 107 p.



- CHIASSON Guy, ANDREW Caroline et LECLERC Édith (2008), « Territorialiser la gouvernance du développement: réflexions à partir de deux territoires forestiers », *Revue canadienne des sciences régionales* vol. 31, no 3, p. 489-506.
- CHIASSON Guy, BLAIS René et BOUCHER Jacques (2006) « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais », *Géocarrefour* vol. 81, no 2, p. 113-120.
- CHOUINARD, I. (2009) *Le contrôle municipal des usages agricoles et le développement durable*. Québec : éditions Yvon Blais. 263 p.
- Conseil canadien du porc (CCP) (2013) En ligne. <http://www.cpc-ccp.com/index-f.php>. Consulté le 13 avril 2013.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- DÉCARY-GILARDEAU, F. (2011) *Le rôle et l'état de la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise : la perspective des acteurs sociaux*. Mémoire de maîtrise. Université du Québec à Montréal. 184 p.
- DEVINE-WRIGHT Patrick (2011) « From Backyards to Places: Public Engagement and the Emplacement of Renewable Energy Technologies », in Patrick DEVINE-WRIGHT (dir.), *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to Participation*, London – Washington: Earthscan, p. 57-70.
- DINICA Valentina (2008) « Greening Electricity Production: A Success Story of Multi-Level Governance Convergence and Innovation », *Energy & Environment*, vol. 19, no 6, p. 787-801.
- DOUCET, C. (2011) *Revue de littérature scientifique québécoise sur l'agriculture et le développement territorial*. Gatineau : ARUC-ISDC. Rapport de recherche no 43, 53 p.
- DOUCET, C. et FAVREAU, L. (2008) *Organisations de producteurs agricoles et de paysans à travers le monde. La FIPA : une étude exploratoire*. Cahiers de l'ARUC-ISDC, série Recherches no 20, 52 p.
- DRACHE Daniel (1995) « Introduction: Celebrating Innis: The Man, the Legacy, and Our Future », in Harold A. INNIS (ed.), *Staples, Markets, and Cultural Change: Selected Essays*, Centenary Ed., Montreal, McGill-Queen's University Press, p. xiii lix.
- DUPONT, D. (2009) *Une brève histoire de l'agriculture au Québec*. Québec : Fides. 222 p.
- Fédération des producteurs de porc du Québec (FPPQ) (2010) Comment vivre en harmonie. Un guide de bon voisinage. Québec : FPPQ. En ligne. [http://leporcduquebec.com/upa\\_porcs\\_files/federations/pdf/centre\\_de\\_doc/FPPQ\\_guide.pdf](http://leporcduquebec.com/upa_porcs_files/federations/pdf/centre_de_doc/FPPQ_guide.pdf). Consulté le 10 mars 2013.
- Fédération des producteurs de porc du Québec (FPPQ). 2005. Les producteurs de porcs accueillent avec satisfaction la levée du moratoire. En ligne. <http://leporcduquebec.com/la-federation-fr/centre-des-medias/les-communiques-de-presse.php>. Consulté le 15 février 2013.
- Fédération des producteurs de porc du Québec (FPPQ) (2013a) Les types de productions En ligne. <http://www.leporcduquebec.qc.ca/index.php>. Consulté le 13 avril 2013.
- Fédération des producteurs de porc du Québec (FPPQ). 2013b. La table filière. En ligne. <http://www.leporcduquebec.qc.ca/index.php> Consulté le 13 avril 2013.
- FEURTEY Évariste et al. (2008) *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*, Rimouski, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, rattachée au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), Université du Québec à Rimouski.

- FORTIN Marie-José, DEVANNE Anne-Sophie et LE FLOCH Sophie (2010) « Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec », *Développement durable et territoires* vol. 1, n° 2.
- FORTIN Marie-José et FOURNIS Yann (2011) « L'acceptabilité sociale de projets énergétiques au Québec : la difficile construction par l'action publique », Actes du colloque *Territoire et Environnement : des représentations à l'action*, Université de Tours, décembre, p. 321-331.
- FORTIN Marie-José et FOURNIS Yann (dir.) (2013) *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*, étude S4-1 remise au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au MDDEFP, septembre.
- FOURNIS Yann et FORTIN Marie-José (2013) : *Acceptabilité sociale : la force d'une notion faible*, Working Paper 130613, GRIDEQ-UQAR, 11 p.
- GIRALDEAU, F. DÉCARY (2011) *Le rôle de l'État et la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise : la perspective des acteurs sociaux*. Mémoire présenté à la maîtrise en sciences de l'environnement. UQAM.
- GODBOUT, S., F. POULIOT, F. PELLETIER, S.P. LEMAY et R. FILLION (2008) Évaluation de la perception des risques chez les producteurs des fermes porcines : évolution et description des modes de production. Rapport final. IRDA, 42 p.
- Gouvernement du Québec (1996) *L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable*, Charlesbourg, Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles, 108 p.
- HAYTER Roger, BARNES Trevor J. et BRADSHAW Michael J. (2003) « Relocating resource peripheries to the core of economic geography's theorizing: rationale and agenda », *Area* vol. 35, n° 1, p. 15-23
- HESSING Melody et HOWLETT Michael (1997) *Canadian natural resource and environmental policy : political economy and public policy*, Vancouver, UBC Press, 338 p.
- HOOGHE Liesbet et MARKS Gary (2001) *Multi-level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, , 270 p.
- HOWLETT Michael (ed.) (2001) *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto: University of Toronto Press.
- HOWLETT Michael et BROWNSEY Keith (2007) « Introduction to Special Issue on Canada's Staples Industries », *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, p. 1-7.
- HOWLETT Michael et RAYNER Jeremy (2001) « The Business and Government Nexus: Principal Elements and Dynamics of the Canadian Forest Policy Regime », in Michael HOWLETT (ed.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto: University of Toronto Press, p. 23-62.
- HUTTON Thomas A. (2007) « Contours of the Post-Staples State: The Reconstruction of Political Economy and Social Identity in 21st Century Canada », *Policy and Society* vol. 26, no 1, p. 9-29.
- INSPQ- BRISSON, G., M. RICHARDSON et D. GAGNÉ (2010) Relation entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines. Québec : INSPQ. 83 p.
- Institut de la statistique du Québec (ISQ). 2011. Profil sectoriel de l'industrie bioalimentaire au Québec. En ligne. [http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/ind\\_bioalimentaire/prof\\_bio.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/ind_bioalimentaire/prof_bio.htm). Consulté le 12 avril 2013.

- DE JAGER David, RATHMANN Max et al. (2008) Policy instrument design to reduce financing costs in renewable energy technology projects, Utrecht, Ecofys International BV.
- JEAN, B., S. DIONNE et L. DESROSIERS (2009) *Comprendre le Québec rural*. Rimouski : Chaire de recherche du Canada en développement rural- GRIDEQ-CRDT. 79 p.
- JEGEN Maya et AUDET Gabriel (2011) « Advocacy coalitions and wind power development: Insights from Quebec », *Energy Policy* vol. 39, n° 11, p. 7439-7447.
- La Financière agricole du Québec (FADQ) (2013) En ligne. [http://www.fadq.qc.ca/la\\_financiere\\_agricole/organisme/mission.html](http://www.fadq.qc.ca/la_financiere_agricole/organisme/mission.html). Consulté le 13 avril 2013.
- LANDRY Bernard (1995) « Des diverses manières de vivre dans une économie de marché », in Yves Bélanger et Robert Comeau (eds.), *Hydro-Québec. Autres temps, autres défis.*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 299-304.
- LASCOURMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre (1998) « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix* vol. 11, n° 42, p. 37-66.
- LASCOURMES Pierre et LE GALÈS Patrick (2005) « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre LASCOURMES et Patrick LE GALÈS (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de sciences po, p. 11-44.
- LATOURET Bruno (2004) *Politiques de la nature*. Paris : La Découverte. 382 p.
- LE GALÈS Patrick (1998) « Régulation, gouvernance et territoire », in Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT (dirs.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 203-240.
- LEMAY, S.P., M. BELZILE, A. VEILLETTE, B. JEAN, S. GODBOUT, F. PELLETIER, C. ROY, D. PARENT, L.D. TAMINI, Y. CHEN et F. POULIOT (2008) *Mesure de l'impact socioéconomique de pratiques d'épandage combinées à une activité d'information à l'aide d'un indicateur et d'une analyse économique*. Rapport final. IRDA. 53 p.
- LEQUESNE Christian et SMITH Andy (1997) « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits* n° 28.
- LÉVESQUE Benoît (2003) « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public & Cooperative Economics*, vol. 74, no 4, p. 489-513.
- LEWIS Joanna I. et WISER Ryan H. (2006) « Supporting Localisation of Wind Technology Manufacturing through Large Utility Tenders in Québec: Lessons for China », *Prepared by the Center for Re-source Solutions for the Energy Foundation's China Sustainable Energy Program*.
- MACARTHUR Julie L. (2012) *Repowering electricity? The political economy of co-operatives in a neoliberal Canada*, Department of Political Science, Simon Fraser University, Burnaby, BC, 249 p.
- MANDER Sarah (2008) « The role of discourse coalitions in planning for renewable energy: a case study of wind-energy deployment », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26, no 3, p. 583-600.
- MAPAQ (2010) Monographie de l'industrie porcine au Québec. Québec : MAPAQ. 117 p.
- MAPAQ (2013) La table filière porcine En ligne. <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/md/filieres/porcine/Pages/Accueil.aspx>. Consulté le 13 avril 2013.

- Ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR) (2007) *La participation des municipalités aux projets d'éoliennes. Principaux facteurs de réussite d'un projet et étapes de réalisation*, Québec, Gouvernement du Québec, 23 p.
- MOORE Elizabeth (2007) « The New Agriculture: Genetically-Engineered Food in Canada », *Policy and Society* vol. 26, no 1, p. 31-48.
- MORISSET, M. et J.M. COUTURE (2010) *Politiques et syndicalisme agricole au Québec*. Québec : PUQ. 452 p.
- MUNDAY Max, BRISTOW Gill et COWELL Richard (2011) « Wind farms in rural areas: How far do community benefits from wind farms represent a local economic development opportunity? », *Journal of Rural Studies*, vol. 27, no 1, p. 1-12.
- NADEAU, J. (2005) *Guide explicatif concernant la consultation publique sur un projet d'élevage porcin*. Québec : Ministère des Affaires municipales et des Régions.
- NETHERTON Alexander, « The Political Economy of Canadian Hydro-Electricity: Between Old 'Provincial Hydros (2007) and Neoliberal Regional Energy Regimes », *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, p. 107-124.
- NETHERTON Alexander (2008) « The Political Economy of Canadian Hydroelectricity », in Michael Howlett et Keith Brownsey (eds.), *Canada's Resource Economy in Transition: The Past, Present, and Future of Canadian Staples Industries*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, p. 299-329.
- PINEAU Pierre-Olivier (2010) « Le prix de l'électricité au Québec. Des argumentaires en conflit », *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, n° 2, p. 101-123.
- POWER Simon et COWELL Richard (2012) « Wind Power and Spatial Planning in the UK », in Joseph SZARKA, Richard COWELL, Geraint ELLIS, Peter A. STRACHAN et Charles WARREN (dirs.), *Learning from Wind Power: Governance, Societal and Policy Perspectives on Sustainable Energy*, New York, Palgrave Macmillan.
- RAYNER Jeremy, HOWLETT Michael, WILSON Jeremy, CASHORE Benjamin et HOBERG George (2001) « Privileging the sub-sector: critical sub-sectors and sectoral relationships in forest policy-making », *Forest Policy and Economics* vol. 2, n° 3-4, p. 319-332.
- RÉMY, E. , D'ALESSANDRO, C. et V. NOVEMBER (2004) « L'espace d'une controverse », *EspacesTemps.net*, Travaux, 18.01.2004 En ligne. <http://www.espacestemp.net/articles/lrsquo-espace-drsquoune-controverse/>
- SAUCIER Carol et al. (2009) *Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables: élaboration d'un modèle d'évaluation des projets dans une perspective de développement territorial durable*. Rimouski, Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, rattachée au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), Université du Québec à Rimouski.
- SIMARD Louis (2006) « Négocier l'action et l'utilité publiques », *Négociations* vol. 2, n° 6, p. 99-112.
- SIMARD Louis, BERNIER Luc et DUPUIS Alain (2004) *Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie: le cas d'Hydro-Québec*, Montréal, Centre de recherche sur la gouvernance - Énap et Téliuq, n 2004-04, 42 p.

- SKOGSTAD Grace (2007) « The two faces of Canadian agriculture in a post-staples economy », *Canadian Political Science Review* vol. 1, no 1, p. 26-41.
- SOVACOO Benjamin K. (2009) « The intermittency of wind, solar, and renewable electricity generators: Technical barrier or rhetorical excuse? », *Utilities Policy* vol. 17, n° 3-4, p. 288-296.
- Statistiques Canada (2013) Recettes monétaires agricoles : statistiques économiques agricoles. En ligne. <http://www5.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=21-011-X&lang=fra>. Consulté le 12 avril 2013.
- Statistiques Canada (2013a) Programme des données fiscales agricoles (PDFA) : informations détaillées 2011 En ligne. [http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV\\_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3447&Item\\_Id=122313&lang=fr](http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3447&Item_Id=122313&lang=fr). Consulté le 12 avril 2013.
- STRACHAN Peter et JONES David (2012) « Navigating a Minefield? Wind Power and Local Community Benefit Funds », in Joseph SZARKA, Richard COWELL, Geraint ELLIS, Peter A. STRACHAN et Charles WARREN (dirs.), *Learning from Wind Power: Governance, Societal and Policy Perspectives on Sustainable Energy*, New York, Palgrave Macmillan, p. 174-193.
- SZARKA Joseph (2004) « Wind power, discourse coalitions and climate change: breaking the stalemate? », *European Environment: The Journal of European Environmental Policy (Wiley)*, vol. 14, n° 6, p. 317-330.
- SZARKA Joseph (2007) *Wind power in Europe: politics, business and society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y, Palgrave Macmillan, coll. Energy, climate, and the environment, 228 p.
- TAMINI, L. et B. LARUE (2012) « La durabilité environnementale de la filière porcine au Québec et au Manitoba : le moratoire est-il un passage obligé ? » dans *Ressources naturelles et politiques publiques*. Québec : PUQ. p. 24-52.
- THORPE Jocelyn et SANDBERG L. Anders (2007) « Knotty Tales: Canadian Staples and Post-Staples Forest Policy Narratives in an Era of Transition from Extractive to 'Attractive' Industries », *Canadian Political Science Review* vol. 1, no 1, p. 57-72.
- TOKE David (2011) *Ecological modernisation and renewable energy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 202 p.
- UPA (2013) « Un peu d'histoire ». En ligne. [http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture\\_et\\_societe/Histoire.html](http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture_et_societe/Histoire.html). Consulté le 19 juillet 2013
- UPA (2013a) Portrait du secteur - Des investissements annuels de 2,2 milliards de dollars dans l'économie québécoise. Communiqué de presse. En ligne. [http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture\\_et\\_economie/Portrait\\_du\\_secteur.html](http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture_et_economie/Portrait_du_secteur.html). Consulté le 12 avril 2013.
- UPA (2013b) Agriculture et société – Territoire agricole En ligne. [http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture\\_et\\_societe/Territoire\\_agricole.html](http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture_et_societe/Territoire_agricole.html). Consulté le 12 avril 2013.
- VAILLANCOURT Yves (2009) « Vers un État stratège partenaire de la société civile », in Louis CÔTÉ, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU (dirs.), *État Stratège et Participation Citoyenne*, Québec, Presses de l'université du Québec, p. 235-274.

- WALKER Gordon et CASS Noel (2007) « Carbon reduction, 'the public' and renewable energy: engaging with socio-technical configurations », *Area* vol. 39, n° 4, p. 458-469.
- WARREN Jean-Philippe (2010) « 'Pas plus bêtes que les Arabes'. Hydroélectricité, pouvoir et démocratie », *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, no 2, p. 169-185.
- WATKINS Mel (2007) « *Staples Redux* », *Studies in Political Economy* vol. 79, p. 213-226.
- WELLSTEAD Adam (2007) « The (Post) *Staples* Economy and the (Post) *Staples* State in Historical Perspective », *Canadian Political Science Review* vol. 1, no 1, p. 8-25.