



Conseil de conservation *du* Nouveau-Brunswick

Pourquoi les projets d'énergie éolienne sont-ils voués à l'échec? Les effets durables de l'injustice procédurale et distributive

Dr. Louise Comeau



CONSEIL DE CONSERVATION DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Aperçu

Contexte

Examen documentaire

Projets d'énergie éolienne

Méthode

Résultats et conclusions

Recommandations

Étapes suivantes

Contexte : Pourquoi les projets d'énergies renouvelables sont-ils voués à l'échec?

- En 2021, alors que je rendais visite à ma famille dans le Nord du Nouveau-Brunswick, j'ai rencontré un résident d'Anse-Bleue inquiet à propos d'un projet d'énergie éolienne proposé dans sa communauté.
- Scientifique sociale, militante en faveur du climat et membre d'une famille, Louise Comeau, Ph.D., s'est demandé pourquoi les projets d'énergie éolienne étaient voués à l'échec.
- Cette question a donné le coup d'envoi d'un projet de recherche d'une année, qui comprenait un examen en profondeur de la documentation sur le sujet, la formation de groupes de réflexion nationaux, la réalisation d'un sondage et la présente étude de cas sur l'énergie éolienne.

Programme de production locale d'énergie renouvelable à petite échelle ([LORESS](#))

- En 2016, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à fournir 80 mégawatts (MW) d'électricité dans le cadre du Programme de production locale d'énergie renouvelable à petite échelle ([LORESS](#)).
- Cette annonce faisait suite à un [engagement pris en 2015 par la province](#) de tirer, d'ici à 2020, 40 % de l'approvisionnement provincial en électricité des énergies renouvelables.
- La province et Énergie NB ont publié deux appels à [manifestation d'intérêt](#) au début de [2016 et de 2017](#).
 - Un premier appel (40 MW) à des entreprises autochtones (par ex., une bande, une corporation, un organisme sans but lucratif, une coopérative, une entreprise à propriétaire unique ou un partenariat)
 - Un deuxième appel (40 MW) à des entités locales (par ex., groupes communautaires, coopératives, municipalités ou résident de la province en partenariat avec une entité locale).
- Quatre projets se sont vu octroyer un accord d'achat d'énergie auprès d'Énergie NB en 2017 et 2018. Seulement deux ont été réalisés : les deux projets des entreprises autochtones, mais pas ceux de la région de Baie des Chaleurs, dans le Nord du Nouveau-Brunswick.

Objectif normatif : Limiter les obstacles aux énergies renouvelables et aux projets de transport au niveau des échéances, de l'envergure et des personnes

Échéancier

- Des politiques climatiques visant à instaurer en moins de 15 ans (2035) des systèmes électriques carboneutres au Canada.

Envergure

- Modèles d'électrification selon lesquels l'envergure du système électrique doublera, au minimum, afin d'alimenter les moyens de transport, les maisons et les entreprises.

Personnes

- Les Canadiens sont favorables aux énergies renouvelables (vent, soleil et eau).
- S'opposent aussi aux nouvelles énergies renouvelables et aux nouveaux projets de transport, ce qui provoque des retards ou des annulations de projet.

Examen documentaire

DES RECHERCHES SCIENTIFIQUES MENÉES SUR PLUS DE 30 ANS QUI
N'INFLUENCENT PAS LES DÉCIDEURS, LES PROMOTEURS ET LES
MILITANTS EN FAVEUR DU CLIMAT

Littérature : Des données probantes recueillies sur plus de 30 ans

- L'équité du processus, la participation et la confiance peuvent influencer l'acceptation.
 - Un processus de planification perçu comme « équitable » peut donner lieu à une meilleure tolérance du résultat, même s'il ne satisfait pas entièrement tous les intervenants. Les processus qui préconisent la participation communautaire peuvent accroître la confiance et l'appui des gens; il faut aussi maintenir une intendance communautaire continue après la construction des éoliennes.
- L'approche « pas dans ma cour » est invalide.
 - L'approche « pas dans ma cour » a souvent été jugée simpliste, péjorative, politiquement inappropriée et inutile pour expliquer l'attitude du public envers les installations éoliennes tant avant qu'après leur construction. Il n'en reste pas moins que cette excuse continue d'être utilisée par des intervenants de l'industrie de l'énergie éolienne, des décideurs et même des chercheurs.

Littérature : Des données probantes recueillies sur plus de 30 ans

- Les répercussions socio-économiques sont très importantes.
 - Les intervenant locaux sont préoccupés par diverses répercussions socio-économiques...En règle général, les personnes qui vivent près d'une installation éolienne veulent que les bénéfices demeurent dans la communauté locale et elles ressentent un sentiment d'injustice lorsqu'elles supportent le fardeau des coûts alors que la consommation de l'électricité et les profits connexes vont à d'autres.
- Les répercussions sonores et visuelles suscitent inmanquablement de l'irritation et de l'opposition.
 - L'irritation et l'opposition liées aux répercussions sonores et visuelles réelles ou prévues sont partout bien documentées...Dans certains cas, l'irritation et les autres répercussions sont ignorées, minimisées ou supposées absentes ou sans conséquences par les promoteurs et les décideurs, ce qui peut exacerber les conflits et saper la confiance des membres de la communauté.

Littérature : Le cadre de l'acceptation sociale

- Trois composantes :
 - Acceptation socio-politique, commerciale et communautaire. L'acceptation socio-politique concerne l'acceptation des technologies et des politiques par le public, les principaux intervenants et les décideurs. Le lancement du programme LORESS ainsi qu'une opinion publique positive sont des exemples d'acceptation socio-politique.
 - L'acceptation commerciale désigne l'acceptation des consommateurs, des investisseurs et des marchés.
 - L'acceptation communautaire désigne la perception qu'ont les citoyens de l'équité du processus (justice procédurale), des avantages communautaires (justice distributive) et de la confiance. Cette étude de cas porte sur l'acceptation communautaire.

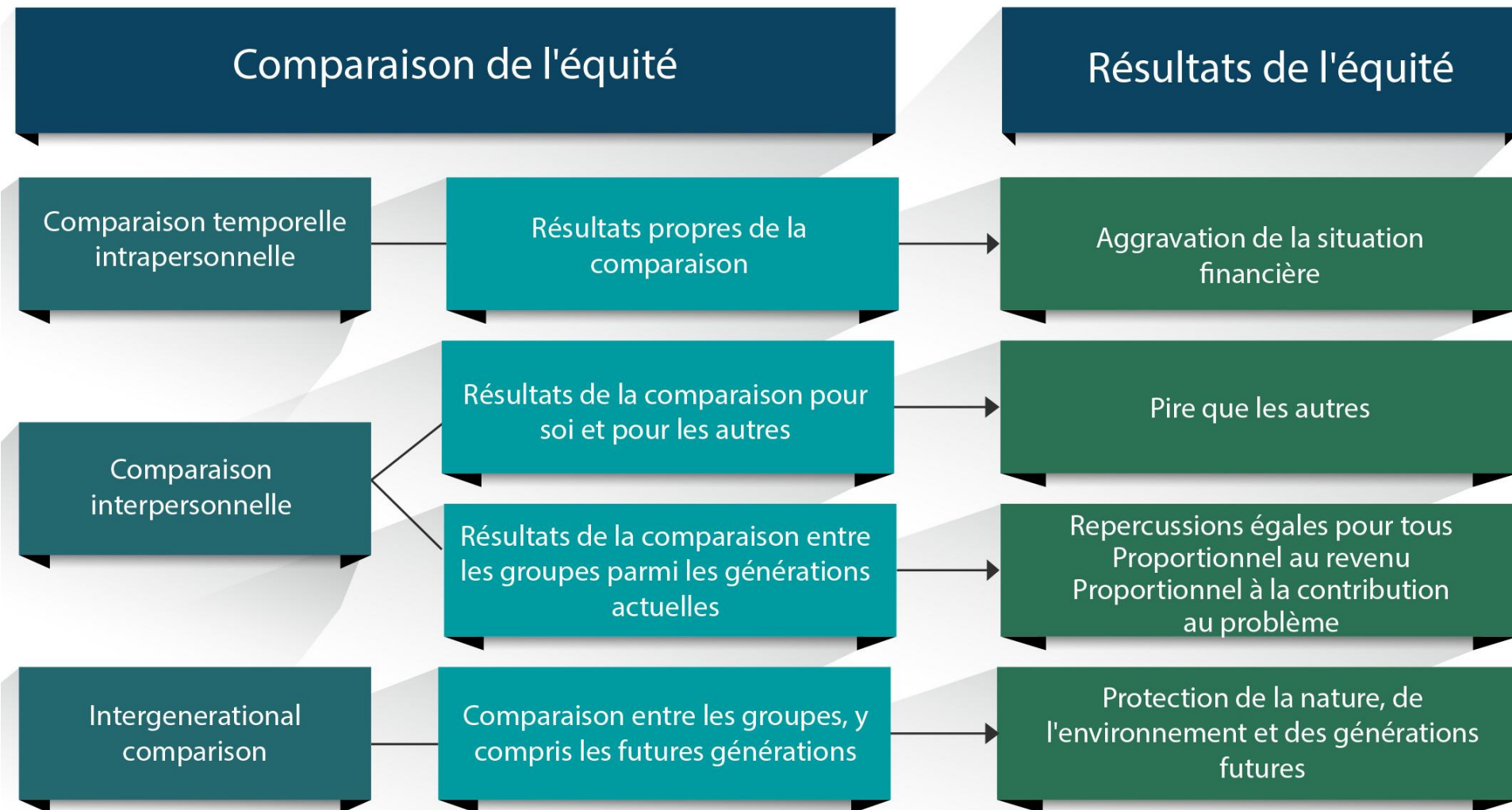
Graphique 5. Le triangle de l'acceptation sociale des innovations issues des énergies renouvelables





Reconnaissance, justice distributive et procédurale,
mais équité envers les gens

Graphique 6. Classification des comparaisons de l'équité et des résultats.



Adapté de Schuitema G., L. Steg et M. v. Kruining (2011).

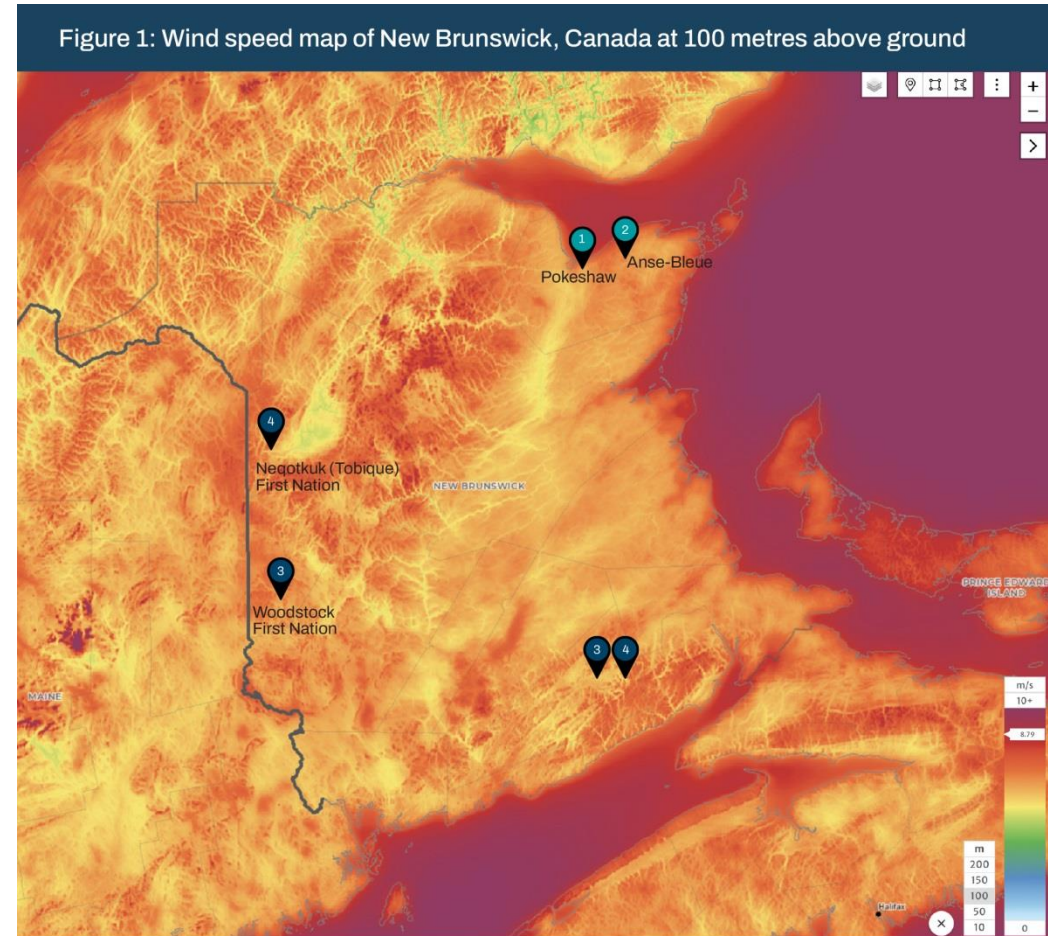
Aperçu des projets d'énergie éolienne

Tableau 1 : Projets de développement éolien LORESS approuvés

Nom du projet	Projet de parc éolien de Black Rock à Pokeshaw	Projet de parc éolien de Chaleur Ventus à Anse-Bleue	Projet énergétique Wocawson dans la Première Nation Negotkuk (Tobique)	Projet énergétique Wisokolamson (WISK) dans la Première Nation Woodstock
Partenariat	Pokeshaw Black Rock Community Recreation Council Inc. , (PBRRC) et Community Wind Farms Inc établie à Halifax.	Chaleur Ventus Limited Partnership (Windforce Investment Inc et la ville de Bathurst. Entité : Association Mieux-Être Bathurst Wellness Association Inc. et partenaire général de Teksuk Management Inc., une filiale à part entière de Naveco Power Inc, une entreprise établie à Fredericton.	Première Nation Negotkuk (anciennement Première Nation Tobique) et Natural Forces, une entreprise établie à Halifax.	Première Nation Woodstock et SWEB Development, une entreprise établie à Halifax.
Lieu	Terrain privé à environ 2 km au sud-est de Pokeshaw (N.-B.)	Terrain privé au sud de la Route 303, à Anse-Bleue, dans le comté de Gloucester (N.-B.).	Terre de la Couronne au sud de la route New Ireland, dans le comté d'Albert (N.-B.)	Terre de la Couronne située dans le district des services locaux de Cardwell, à environ 20 km au nord-est de Sussex (N.-B.)
Taille du projet	20 MW, cinq éoliennes de 4 MW, hauteur totale d'un maximum de 200 mètres (m), 2 500 mètres de routes rénovées, 2 400 m de nouvelles routes.	20 MW, cinq éoliennes Enercon de 4MW, hauteur d'un maximum de 200 m, diamètre de rotor de 127 m.	20 MW pour la Phase 1, avec possiblement 20 MW supplémentaire, 6 à 12 alternateurs d'éoliennes Enercon, une nouvelle sous-station et l'installation de 5,25 kilomètres (km) d'une nouvelle ligne de transmission de 69 kV.	18 MW, cinq éoliennes de 3,6 MW, hauteur totale d'un maximum de 180 m, sous-station

Quatre projets; six emplacements

- *Le Nord du Nouveau-Brunswick et la région de Baie des Chaleurs, que certains appellent l'« Arabie Saoudite du vent », était l'emplacement des projets d'énergie éolienne proposés pour Pokeshaw (n°1) et Anse-Bleue (n°2).*
- *Les Premières Nations de Woodstock (n°3) et de Neqotkuk (n°4) se trouvent dans l'Ouest du Nouveau-Brunswick, et les sites des projets d'énergie éolienne sont à environ trois heures de voiture.*



Méthode

ENTREVUES COMMUNAUTAIRES ET SUR ZOOM

Entrevues

Tableau 2. Résumé des données démographiques liées aux entrevues	
Données démographiques	Nbre d'entrevues
Anse-Bleue	9
Hommes	4
Femmes	5
Citoyens	8
Dirigeants communautaires	1
Pokeshaw	6
Hommes	4
Femmes	2
Citoyens	5
Dirigeants communautaires	1
Hommes (total)	8
Femmes (total)	7
Citoyens (total)	13
Dirigeants communautaires (total)	2
Promoteurs (total)	4
Français (total)	9
Anglais (total)	6
Personnes interrogées (total)	19

Conclusions

Préoccupations communautaires

Tableau 4 : Préoccupations communautaires de Pokeshaw et d'Anse-Bleue

Environnement	Santé	Économie
Oiseaux tués	Bruit	Changement des montants reçus par le conseil des loisirs
Contamination des eaux souterraines	Effet stroboscopique	Coût de la désinstallation des éoliennes en cas de problème.
Luminosité affectant les écureuils, les chauves-souris et les animaux sauvages	L'entretien, une fois le projet lancé	Loss of value of their homes
Population de lynx (non analysé lors de l'EIE)	Eaux souterraines [craintes concernant la médiocrité de la qualité du ciment utilisé lors de la phase de construction]	Pas de création d'emploi substantielle
Faune marine (non analysé lors de l'EIE)	Trop proche des habitations (on ne les veut pas aussi proches)	
Vers de terre affectés par les vibrations (suscité suite à une étude menée en Ontario)	Ultrasons, sons à basse fréquence	

Conclusions : confiance, équité, avantages communautaires

- La confiance, l'équité et les avantages communautaires sont des thèmes centraux des entrevues communautaires, conformément aux recherches scientifiques et aux recherches de 2022 du Conseil de conservation.
- Les principales conclusions concernent :
 - La puissance de la méfiance
 - Les erreurs liées à la participation communautaire
 - Le manque de considération des documents et de la langue
 - L'absence d'entité communautaire avec laquelle négocier
 - Le manque de souplesse et de participation d'Énergie NB
 - La distribution inéquitable des coûts et des bénéfices

Conclusions : La puissance de la méfiance

- La sollicitation du programme LORESS d'Énergie NB : Concurrentiel
- Les promoteurs n'avaient pas besoin d'attendre d'avoir un accord d'achat d'énergie avec Énergie NB pour solliciter les propriétaires, mais ils ont tout de même attendu.
- Le fait de n'avoir pas sollicité les citoyens tôt, particulièrement à Anse-Bleue, a hanté le projet jusqu'à la fin.
- Les promoteurs ont adopté une approche « décider-annoncer-défendre » au lieu de l'approche « consulter-solliciter-collaborer » (Boudet, 2019)

Citation de l'un des promoteurs :

« Il n'y avait aucune directive concernant l'acceptation sociale, ni aucune directive sur la nécessité de prendre le temps d'aller dans la communauté pour en rencontrer les membres. Alors, à moins d'être une très grande entreprise, comme promoteur, on n'a pas le temps, ni les ressources énergétiques et humaines pour se dire que, théoriquement, il y a un projet dans quelques années, alors, allons dans la communauté maintenant pour prendre les devants... »

Citation d'un couple marié :

« La première fois que j'en ai entendu parler, c'est lorsqu'ils ont organisé une réunion pour annoncer qu'ils pourraient peut-être faire construire des éoliennes. Or, le programme était déjà bien en marche; ils étaient prêts. Et je n'avais jamais entendu parler d'une quelconque étude, ou de quoi que ce soit d'autre. »

Conclusions : La puissance de la méfiance

- L'emplacement préoccupait considérablement les résidents d'Anse-Bleue, qui avaient le sentiment que le projet proposé risquait d'être situé trop près de leur maison.
- L'association d'un sentiment de trahison et d'un sentiment de tromperie a précipité le déclin constant de la confiance des résidents.
- À cet égard, une informatrice du village a relevé ce qui suit :

« Personnellement, je ne suis pas contre les éoliennes, et tout ça. Nous en sommes là aujourd'hui [c'est la technologie de notre temps]. Mais, vous savez, nous étions réellement sous le choc. Nous sommes revenus [de la première réunion communautaire à Bathurst], puis nous sommes réellement rentrés dans une colère vraiment noire. Nous étions environ 30. C'était, en quelque sorte, pertinent pour une entreprise. Ce n'était pas pertinent à Anse-Bleue, près des maisons... »

Conclusions : Erreurs liées à la participation communautaire

- Les compte-rendus des informateurs variaient considérablement sur le mode de consultation et les sentiments des participants au processus de consultation.
 - Certains résidents, particulièrement à Pokeshaw, étaient satisfaits de l'information communiquée et de la participation communautaire.
 - Le cas d'Anse-Bleue était totalement différent.
 - L'information à elle seule ne suffit pas à répondre aux besoins de la communauté.
 - L'information donnée sur un projet doit aussi demeurer cohérente au fil du temps.
 - Une information incohérente sape la confiance.
- un résident d'Anse-Bleue a relevé ce qui suit :

« De nombreuses personnes n'ont pas fait confiance à l'information donnée, car elle changeait constamment : les prix, la taille des éoliennes, les mégawatts prévus et, plus spécifiquement, l'emplacement des éoliennes. Les emplacements étaient aussi tenus secrets. De plus, les rapports et les évaluations n'étaient pas publiés. »

Conclusions : Le manque de prise en considération des documents et de la langue

- Une erreur particulière relevée par le promoteur et les membres de la communauté lors des entrevues menées à Anse-Bleue était que l'ensemble des renseignements et des études avait été remis en anglais à une communauté principalement francophone.
- Certains membres de la communauté ont aussi eu des problèmes avec les documents en français et ont eu besoin d'aide pour les comprendre.

« [Le promoteur] était anglophone unilingue, alors que les résidents d'Anse-Bleue sont presque tous francophones unilingues...alors, comment voulez-vous que nous nous fassions une opinion si nous n'avons pas pu lire l'étude d'impact? Comment puis-je vous parler de mes préoccupations, lorsque je suis incapable de lire le document? »
- Parmi les efforts du promoteur pour rattraper la situation, relevons que :
 - Il a payé un avocat francophone externe pour examiner les documents et expliquer aux propriétaires qui envisageaient de signer les ententes de location ce qu'ils s'apprêtaient à signer.
 - Il a fait du porte-à-porte pour discuter personnellement avec les propriétaires situés dans un rayon d'un kilomètre du projet pour apaiser leurs craintes.
- Comme le promoteur avait payé l'avocat, les gens ne lui ont pas fait confiance (les membres de la communauté avaient aussi de la difficulté à faire confiance à l'agent de liaison).

Conclusions : absence d'une entité communautaire

- Les communautés non incorporées font qu'il est difficile pour les promoteurs de travailler en partenariat avec les communautés. À Pokeshaw, le partenaire local était un centre de loisirs et, à Anse-Bleue, il s'agissait de la ville de Bathurst.
- À cet égard, un promoteur a relevé ce qui suit :
 - *« Comme il s'agit d'une région non incorporée de la province, nous avons passé par la commission des fonction régionales. Ils ont dit que ce n'était pas leur domaine d'expertise, ni même leur domaine de gestion. Alors, il n'y a pas d'assemblée ni d'association. On fait littéralement du porte-à-porte et on parle aux gens [ou] aux cinq personnes qui représentent le district des services locaux, au [conseil des loisirs], qui pourrait ensuite possiblement renseigner les autres membres...c'est très dur. »*

Conclusions : Manque de souplesse et de participation du service public

- Les citoyens avaient le sentiment que l'absence d'engagement public du service public envers les énergies renouvelables, généralement par l'organisation de portes ouvertes communautaires, par exemple, sapait la foi des gens dans les projets proposés.
- Les citoyens avaient des questions à propos des raisons pour lesquelles Énergie NB ne faisait pas preuve de plus de souplesse concernant l'emplacement des éoliennes ou les échéanciers pour tenir compte des retards possibles à cause des approbations des évaluations environnementales et des enjeux liés à la chaîne d'approvisionnement imputables à la pandémie de la COVID-19.
- Cette lacune sur le plan des communications comprenait une attente de près de deux ans avant que les communautés puissent recevoir des nouvelles du service public concernant l'approbation du projet d'Anse-Bleue. Ce n'est qu'en [juin 2022](#), lorsque les chercheurs du Conseil de conservation réalisaient des entrevues communautaires, qu'Énergie NB a annoncé l'abandon du projet de Chaleur Ventus.
- Un informateur de Pokeshaw a relevé ce qui suit :

« Nous n'avons rien pu obtenir d'Énergie NB. [Le service public] nous a simplement dit que c'était entre nous et la communauté, mais Énergie NB aurait pu en faire plus pour préparer les bases de ce projet... En rétrospective, je pense qu'Énergie NB aurait pu venir nous rencontrer et nous expliquer un peu...mais Énergie NB était absent, et c'est très difficile. Et ces choses, dans cette petite communauté, deviennent si personnelles. »
- Un homme de Pokeshaw nous a d'ailleurs confié :

« Je suis très déçu, très déçu d'Énergie NB, je peux vous l'assurer. Refuser d'accorder un prolongement de neuf mois pour mener à bien un contrat susceptible d'être un investissement de 40 millions de dollars. Et lorsque, de bonne foi, une entreprise a déjà investi 3 ou 4 millions de dollars. Ce n'est pas très responsable... »

Conclusions : La répartition inéquitable des coûts et des bénéfices

Tableau 3. Résumé des avantages communautaires				
Nom du projet	Partenariat limité sur l'énergie éolienne de Black Rock à Pokeshaw	Anse-Bleue Projet de parc éolien de Chaleur Ventus	Première Nation Neqotkuk (Tobique) Projet énergétique Wocawson	Première Nation de Woodstock Projet énergétique de Wisokolamson
Convention d'achat	Accord d'achat d'énergie avec Énergie NB	Accord d'achat d'énergie avec Énergie NB	Accord d'achat d'énergie de 30 ans avec Énergie NB	Accord d'achat de 25 ans avec Énergie NB
Financement	Paiement au conseil des loisirs : 75 000 \$ par année (offre de départ : 200 000 \$)	Paiement annuel au conseil des loisirs	Fond communautaire	Fond communautaire
Location de terrains	Baux fonciers pour les citoyens privés	Baux fonciers pour les citoyens privés	51 % de partenaires actionnaires	Non public
Dons communautaires	Don de 10 000 \$ fait en 2007 au conseil communautaire des loisirs	Kiosque touristique, projet de sentier pour vélos et VTT, et maintien continu de la piste si les fonds sont suffisants.	Des revenus de 800 000 \$ à 1,2 million de dollars/année ré-investis dans l'infrastructure communautaire, dont le logement et les routes	Non public

- Une femme d'Anse-Bleue a indiqué ce qui suit :

« Ce qui se produit aussi est que les études sur l'impact des éoliennes sous-évaluent réellement les répercussions. Et elles ne tiennent pas compte du tout des retombées sur les êtres humains. Les retombées sur les animaux sont grandement minimisées; toutes les répercussions sont minimisées. Ils veulent juste de l'argent. Ce n'est pas difficile à voir. Et c'est plutôt frustrant. »

Conclusions : L'équité et la confiance constitue les fleuve dans lequel l'acceptation coule.

- Les entrevues étaient très émotionnelles.
- Les personnes interrogées ont été perturbées pendant presque deux ans après la fin du projet en cours. Beaucoup d'informateurs ont pleuré durant les entrevues.
- Le promoteur du projet d'énergie éolienne d'Anse-Bleue poursuit la ville de Bathurst devant les tribunaux parce qu'elle a retiré son appui au projet.
- Il faut des modèles plus inclusifs pour accroître le potentiel d'acceptation communautaire des projets d'énergies renouvelables.
- Une sollicitation précoce, des avantages communautaires et des ententes de partenariat participatif utilisées par des promoteurs dans le cadre de projets autochtones doivent orienter les pratiques exemplaires pour tous les projets d'énergie éolienne communautaires.

Recommandations : 1. Il faut consulter tôt et faire preuve de souplesse

- Il faut consulter tôt les communautés hôtes concernant les projets d'énergies renouvelables proposés.
- Il faut donner, lorsque cela est possible, l'occasion d'indiquer une préférence concernant l'emplacement du projet.
- Si l'on attend d'avoir signé les accords d'achat d'énergie pour consulter la communauté hôte, les résidents se sentent impuissants et incapables d'influencer le projet.
- Le conflit suscité par l'emplacement proposé a amorcé une réaction en chaîne de craintes et de perte de confiance.
- Le fait que les promoteurs accordent la priorité à la négociation de la location des terrains sans solliciter la communauté crée des tensions communautaires et une perception de gagnants-perdants.

Recommandations : 2. Les services publics, le gouvernement local et les provinces doivent jouer un rôle de légitimation et de soutien

- Les critères de sélection du projet doivent inclure un nombre substantiel de points pour les consultations précoces.
- Les services publics et le gouvernement peuvent aussi favoriser ce processus en fournissant des pratiques exemplaires à jour concernant l'emplacement, les ententes sur les retombées locales et la participation communautaire afin d'orienter les promoteurs et d'informer les résidents de la communauté hôte de leurs options.
- Un bureau gouvernemental des énergies renouvelables pourrait transmettre des renseignements généraux, mais aussi géographiquement et culturellement pertinents, des directives sur les pratiques exemplaires à l'intention des promoteurs, des municipalités, des commissions des fonction régionales et des citoyens ainsi qu'une analyse écologique et géographique provinciale visant à aider les promoteurs à préparer leur proposition.

Recommandations : 3. Il faut établir des références pour les avantages communautaires

- Les résidents des communautés visées par l'étude de cas avaient de la difficulté à évaluer si les avantages communautaires offerts par les promoteurs faisaient partie des pratiques normalisées, et à démêler le vrai du faux dans le battage publicitaire des promoteurs concernant les avantages et les risques potentiels du projet.
- Le battage publicitaire peut aussi provoquer du scepticisme (i.e., *c'est trop beau pour être vrai, ça doit être risqué*) et une aversion pour les risques (i.e., *c'est trop beau, ça doit être risqué*), qui sont des croyances difficiles à changer une fois que les projets ont été approuvés ou ont débuté. Les promoteurs vantent les avantages d'une collaboration avec eux, puis réduisent les avantages une fois les projets amorcés.
- Le gouvernement doit publier, et mettre régulièrement à jour, les directives sur les avantages communautaires liés aux pratiques exemplaires et envisager des options de compensation pour la communauté hôte, comme des remises sur les factures des services publics.

Recommandations 4. Il faut remédier à la désinformation concernant les projets d'énergies renouvelables

- La désinformation découle souvent de la méfiance.
- Les craintes soulevées peuvent ne pas être apaisées par l'information seule (par ex., sur les effets sur la valeur des propriétés ou l'eau souterraine et l'eau de surface durant la construction, ou toute autre désinformation).
- Lorsque l'information n'est pas concluante, il faut appliquer le principe de précaution.
- Il est important de donner de l'information non biaisée aux communautés. Un bureau provincial des énergies renouvelables pourrait remplir cette fonction. On pourrait aussi financer des organisations provinciales ainsi que des groupes communautaires et environnementaux pour offrir des services d'éducation et d'information.



RÉSUMÉ VIDÉO DES LEÇONS APPRISSES PAR LE CCNB

Discussion

CETTE ÉTUDE DE CAS EST LE RÉSULTAT D'UN EFFORT D'ÉQUIPE, NOTAMMENT LOUISE COMEAU, ELIZABETH GRESH, LOUIS-CHARLES VAILLANCOURT ET CECILIA PEREZ PLANCART. CONCEPTION GRAPHIQUE ET SUPPORT EN COMMUNICATIONS PAR STACY HOWROYD, JON MACNEILL ET COREY ROBICHAUD. TRADUIT PAR ANNE CARRUZZO.