

Dossier « Territoires en transition environnementale »¹

Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec

Marie-José Fortin¹, Yann Fournis²

¹ Géographie-aménagement, Université du Québec à Rimouski, Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, GRIDEQ/CRDT, Rimouski (P.Q.), Canada G5L 2B1

² Sciences politiques, Université du Québec à Rimouski, GRIDEQ/CRDT, Rimouski (P.Q.), Canada G5L 2B1

Mots-clés :
territoire ; énergie ;
acceptabilité sociale ;
capacités
institutionnelles ;
conflit ; Québec

Résumé – Au Québec, de nombreux conflits locaux émergent autour des grands projets énergétiques. La notion d'acceptabilité sociale est de plus en plus mise de l'avant par les décideurs, publics et privés, en réponse à ces oppositions. La notion reste cependant floue, ouverte à des interprétations diverses. Cet article vise à proposer une définition et une grille d'analyse, où l'acceptabilité sociale est envisagée comme participant au processus de territorialisation des projets énergétiques, en tension avec les projets de territoire. Ce processus exigerait d'être compris à trois niveaux, tel un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles. Ceux-ci construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés. Les dynamiques observées autour de l'implantation de parcs éoliens en Gaspésie (Québec) serviront à illustrer cette proposition. En conclusion, nous discuterons des limites et résistances face à l'adoption d'une telle conception de l'acceptabilité sociale valorisant les dynamiques territoriales ascendantes à l'œuvre, révélatrices de la composition dynamique et variée, et parfois conflictuelle, des communautés territoriales.

Keywords:
territory; energy;
social acceptability;
institutional capacities;
conflict; Quebec

Abstract – A bottom-up definition of social acceptability: territorial dynamics related to wind energy projects in Quebec (Canada). In Quebec a number of energy projects face local opposition. Social acceptability is increasingly put forward by private or public authorities as an answer to these conflicts. The notion is still vague, however, and open to diverse interpretations. In this article, we propose a definition and an analysis grid in which social acceptability is considered as part of a territorialization process of major energy projects that needs to fit in with other local projects. The structuring of such a process would need to be considered at three different levels: a political assessment process of a sociotechnical project (micro level) where plural actors, engaged at several scales, interact and negotiate agreements. These are then (meso level) institutionalized through rules considered as legitimate since they are coherent with the vision which the concerned actors have of their territory and the development model they have chosen (macro). The social dynamics observed regarding wind energy siting in an eastern region of Quebec, namely Gaspésie, serves to illustrate this proposition. To conclude, we discuss the limits and resistances to the adoption of such a definition of social acceptability which privileges bottom up territorial dynamics that reveal the dynamic, plural, and sometimes conflictual, composition of local communities.

Auteur correspondant : M.-J. Fortin, marie-jose_fortin@uqar.ca

¹ Voir dans ce numéro les autres contributions au dossier « Territoires en transition environnementale », et notamment le texte d'introduction par P. Bombenger et C. Larrue : « Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement ».

Introduction

Au Québec, les projets énergétiques constituent un terreau fertile en controverses. Grands ouvrages hydrauliques, ports méthaniers, parcs éoliens, extraction du gaz de schiste ont tour à tour rencontré des oppositions soutenues, si bien que les promoteurs et décideurs conviennent de plus en plus que le « social » représente un enjeu, voire un risque dans la réussite de ces projets².

La prise en compte des dynamiques sociales, comme facteur déterminant des grands projets, s'impose dans de nombreux discours sociaux, souvent sous le couvert de l'« acceptabilité sociale ». Ainsi en est-il du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (Bape) depuis les années 1990 (Gauthier et Simard, 2011). Au-delà des discours et principes, l'acceptabilité sociale est une catégorie discursive mobilisée pour penser, évaluer et infléchir les projets d'aménagement, voire suggérer de nouveaux instruments et politiques de planification et avancer de nouvelles normes. Conforme aux nouvelles logiques de l'instrumentation des politiques publiques, sous le regard permanent du public (Lascoumes, 2007), l'acceptabilité sociale s'ajouterait à d'autres conditions nécessaires aux projets.

Pour autant, la notion est moins éclairante qu'il y paraît dans ses deux grandes composantes. Non seulement « l'acceptabilité » elle-même demeure floue, avec diverses acceptions, mais le « social » évoqué revêt des figures variées : s'il semble désigner un acteur local qui, dans la forme idéale, prend part à la délibération, il conserve des contours peu déterminés (résidents affectés, opposants citoyens, associations critiques, populations locales, etc.). Certaines interprétations de l'acceptabilité sociale apparaissent particulièrement faibles pour la critique citoyenne ou scientifique, tel un alibi sémantique pour assurer ou justifier la reconduction des pratiques usuelles qui sont justement à la source des oppositions. Aussi, même si, comme pour le « développement durable » ou la « gouvernance », la construction d'un nouveau concept peut passer par une étape de polysémie, nous visons ici à poser des repères dans ce chantier de définition théorique. À bien des égards, l'examen des conflits entourant les parcs éoliens se prête particulièrement à cet exercice puisque la notion d'acceptabilité sociale y est mobilisée depuis longtemps et y a connu récemment des percées significatives (Fournis et Fortin, 2013).

² Ce travail s'appuie sur des études de cas approfondies sur la filière éolienne au Québec. La méthodologie qualitative et les résultats ont été détaillés ailleurs (Saucier *et al.*, 2009 ; Fortin et Le Floch, 2010 ; Fortin *et al.*, 2010 ; Fournis *et al.*, 2013). Le présent propos, synthétique, recourt à l'exemple du Québec pour illustrer comment peut être utilisé le cadre analytique proposé visant à décrire et expliquer les dynamiques sociales et processus à l'œuvre. Nous remercions les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires constructifs.

Pour une première délimitation de la notion, suivons d'abord Nadaï (2007) qui distingue les dimensions de planification et de mise en œuvre (*planning/siting*) du parc éolien. L'acceptabilité sociale est alors envisagée comme une catégorie cognitive qui relève de deux scènes d'institutionnalisation : la scène centrale, générée par les négociations entre acteurs centraux à divers moments des projets ; la scène locale, qui émerge en particulier au moment de la mise en œuvre des projets sur certains territoires. Ces dynamiques se combinent pour délimiter ce qu'est concrètement chaque incarnation de l'acceptabilité sociale, à un moment d'un projet, en fonction des spécificités du contexte (filrière, période, interlocuteurs, etc.) et du territoire (communauté, géographie, etc.).

Dans un premier sens, central et procédural, l'acceptabilité sociale est donc une notion floue, émergente et encore instable, mais qui peut être analysée comme un cadre cognitif suggérant une redéfinition (ou tout au moins un ajustement) des politiques et des pratiques publiques traditionnelles de planification et de gouvernance. Les limites des modalités traditionnelles de pilotage de la société, centrées sur l'État, obligent les logiques descendantes des politiques territoriales (instruments, stratégies étatiques, grands projets) à composer avec les dynamiques ascendantes issues des territoires et de la société civile. Toutefois, un second sens est nécessaire pour comprendre l'effectivité de la notion sur les territoires, en observant les processus à l'œuvre et leur combinaison dans chaque cas. L'acceptabilité sociale se comprendrait ainsi (et d'abord) au niveau du site et des logiques de *siting*, lors de la mise en œuvre territoriale du projet éolien, où peuvent se comprendre les effets de ces impératifs, catégories, techniques et scènes procédurales. C'est à ce niveau que se déroule la production d'un « "intérêt général" territorialisé » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 39).

Le présent article vise à avancer une proposition conceptuelle et analytique de l'acceptabilité sociale. Dans une première partie, quelques dimensions constitutives de la notion seront dégagées à partir de la littérature, en vue de poser une définition provisoire et un cadre d'analyse structuré autour de trois processus : un premier niveau, « micro », axé sur l'action collective, l'interprétation et la fabrication du sens, un second, « méso », centré sur la formation de décisions et la construction de règles légitimes et un troisième, « macro », portant sur l'évolution plus lente des structures économiques, politiques et historiques des territoires (compromis sociaux, paradigmes de développement). Nous illustrerons ce cadre au second point, en analysant l'implantation de la filière éolienne au Québec et particulièrement en Gaspésie et au Bas-Saint-Laurent. L'engagement et le jeu d'acteurs publics et communautaires, en tant que médiateurs et traducteurs de la communauté territoriale tentant de forger un projet de territoire, permettront d'insister sur le

rôle moteur des mobilisations institutionnelles et des coalitions pour construire l'acceptabilité sociale des projets énergétiques et pour les articuler avec la communauté territoriale. Au vu de la mise en œuvre (difficile) des propositions, nous insisterons sur les facteurs de résistance qu'opposent les structures et trajectoires historiques à ce processus de construction de l'acceptabilité sociale. En conclusion sera discutée la portée analytique de la notion d'acceptabilité sociale pour comprendre les dynamiques de recomposition de collectifs sociaux dans les territoires, lors de conflits entourant les projets énergétiques.

Proposition d'analyse : trois processus structurant l'acceptabilité sociale

Le vocable d'acceptabilité sociale apparaît dans un nombre croissant de publications scientifiques depuis quinze ans (Fast, 2013). Les oppositions locales aux parcs éoliens sont un laboratoire particulièrement riche où les chercheurs ont dégagé nombre de facteurs explicatifs des oppositions (attitudes, perceptions, capacités institutionnelles, etc.³). La notion même d'acceptabilité sociale demeure bien souvent peu critiquée par les chercheurs, et notamment parce que ses facteurs sont rarement situés dans un cadre théorique explicite permettant de se dégager du sens commun (Ellis *et al.*, 2007 ; Aitken, 2010). Des efforts de conceptualisation sont donc exigés.

C'est en ce sens que nous proposons, à titre exploratoire, un cadre d'analyse qui relie ces facteurs dans un ensemble de processus structurés sur trois niveaux. Cette proposition puise à une grille de lecture sur l'innovation sociale, initialement formalisée par P.R. Bélanger et B. Lévesque (1992), puis développée au Crises (Centre de recherche sur les innovations sociales). Rappelant l'importance des rapports fondamentaux et des mouvements sociaux pour comprendre la société, cette sociologie critique suggère une hiérarchisation de trois niveaux que les analyses séparent trop souvent. Chaque objet peut être conçu à la fois comme une macroconfiguration de rapports sociaux conflictuels, comme un lieu mésosociologique de règles du jeu institutionnelles et comme un lieu microsocial de coopération organisationnelle (Bélanger et Lévesque, 1992). Initialement proche de certaines approches de la régulation, cette analyse rejoint directement les travaux du Grideq (Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement, de l'Est-du-Québec) et du Grir (Groupe de recherche et d'intervention régionales) qui documentent à la même époque la recomposition conflictuelle du milieu rural (Côté, 1997), en suggérant une opposition entre deux paradigmes de développement (Dionne, 1992). Nous appliquons donc

³ Pour une revue exhaustive et récente de cette littérature, voir Wolsink (2012).

cette grille originale à un secteur particulier, l'énergie, et plus largement à l'économie politique des ressources naturelles caractérisée par la présence de grandes entreprises sur les territoires, en insistant sur l'idée que les trois niveaux d'analyse renvoient à des processus distincts mais concomitants.

L'interprétation sociale et la construction du sens

Le premier niveau, micro, renvoie au processus de coordination, d'interprétation sociale et de fabrication du sens, par un individu ou un collectif, à l'égard d'un objet (situation, activité, infrastructure, politique, etc.). Considérant que la signification constitue le facteur-clé des contestations, par exemple lorsqu'un projet est vu comme une menace, de nombreuses études se sont attachées à dégager le facteur explicatif des perceptions individuelles et de l'opinion publique. Pour certains, les oppositions locales s'expliquent en comparant la situation locale observée et les résultats de sondages nationaux où une majorité soutient la filière éolienne. Une telle lecture, qui évoque souvent le « syndrome NIMBY », tend à délégitimer les individus et groupes contestataires, à les étiqueter comme « déviants » qu'il importerait de maîtriser, plutôt que comme porteurs d'une autre rationalité (*cf.* notamment les critiques de Wolsink, 2000 ; Aitken, 2010).

Selon d'autres perspectives cependant, celles centrées sur les réseaux d'acteurs et l'alignement des cadres cognitifs notamment, le conflit est envisagé de manière ouverte, comme un jeu introduisant de nouvelles façons de penser des situations problématiques et ouvrant à de possibles solutions à la fois consensuelles et innovantes. À travers les interactions et l'action collective, des groupes sociaux tentent de s'influencer mutuellement sur le sens à accorder au parc de production d'énergie éolienne et à ses transformations, par exemple sur l'identité du lieu (Devine-Wright, 2009). Ces échanges s'inscrivent dans un tissu de sociabilités, dans des processus sociaux et des « microdécisions » qui orientent le débat, construisent des « cadres », possiblement adoptés par d'autres et ainsi « alignés » dans des rationalités partagées (Jolivet et Heiskanen, 2010).

Toutefois, cette attention aux « acteurs » prenant la parole ne doit pas conduire à négliger les autres, sur lesquels pèsent en coulisse les mécanismes sociaux présents sur les territoires – et à commencer par le rôle symbolique joué par la communauté (ou l'identité et l'appartenance communautaires), qui dresse les frontières internes et externes au groupe (Parkhill, 2007). Pour les grands projets éoliens, le jeu de l'inclusion/exclusion sociale et du pouvoir de régulation est majeur : il délimite les espaces d'expression des opinions, sert à forger des conventions et à fixer des normes de conduite et d'action (Van Der Horst, 2007).

La formation de décisions légitimes et leur institutionnalisation

À un deuxième niveau, méso, se situent les mécanismes de formation des décisions légitimes et des règles du jeu, qui permettent de concilier les diverses stratégies en présence et les grands conflits sous la forme d'arrangements institutionnels. Comment transmuter les compromis sociaux en arrangements légitimes (Bélangier et Lévesque, 1992) ? Les territoires fonctionnent désormais sur un mode souple et ouvert aux processus endogènes, où la capacité légitime d'intégration et de pilotage est multiple, précaire et sans cesse à reconstruire : l'intégration tend à se produire via l'institutionnalisation de dispositifs légers qui cadrent et orientent les pratiques des acteurs (Duran et Thoenig, 1996) ; le pilotage passe par la construction de coalitions et partenariats, publics et privés, orientés vers des buts précis (Le Galès, 1998).

Le processus dialogique menant à la construction de compromis sociaux autour des projets énergétiques apparaît important (Breukers et Wolsink, 2007). La mise en place de processus d'échanges structurés mais ouverts permettrait aux acteurs de dépasser leurs intérêts particuliers pour construire l'intérêt général et des décisions reçues comme justes et légitimes (Gross, 2007). Cette idée d'« impératif délibératif » peut être aussi mise en rapport avec les capacités institutionnelles de la communauté territoriale, pour saisir les capacités différentes de groupes et d'acteurs à participer au pilotage et à l'intégration territoriaux. Cela soulève donc des questionnements sur la structure du pouvoir local, le cadre institutionnel englobant et l'impact du projet sur le local (Van Der Horst et Toke, 2010).

La constitution des grands compromis et modèles de développement

Le troisième niveau, dit macrostructurel, recouvre des processus qui relèvent de temporalités longues. Ils touchent à la constitution des grands compromis sociaux qui nourrissent les modèles de développement et structurent les économies. Les travaux de la théorie de la régulation sont porteurs ici, pour rappeler combien pèsent le modèle historique de développement (Jenson, 1989), mais aussi le rôle des mouvements sociaux qui visent à contester les structures socioéconomiques profondes au nom des solidarités démocratiques et territoriales (Lipietz, 1990).

Ce rappel de l'importance des variations locales du capitalisme (et de ses contestations) est d'autant plus important actuellement que l'une des tendances majeures du marché de l'énergie est la combinaison entre l'internationalisation et la déréglementation des marchés nationaux. Ces tendances transforment considérablement le contexte des acteurs, confrontés à la concentration des filières productives et à un modèle

favorisant les projets de forte taille, portés par quelques grands joueurs dominants, l'État et des grandes corporations (*hard path*) [Szarka, 2007]. Mais, sur les territoires, le jeu est plus complexe : les études montrent des formes de résistance à ce modèle international. Des adaptations sont en effet visibles selon les pays qui détiennent toujours des capacités pour influencer la structuration de leurs économies par divers mécanismes (tarifs fixes, quotas, etc.) et des héritages nationaux qui pèsent sur les options présentes (sentiers de dépendance) [Lewis et Wiser, 2007]. En ce sens, une attention devrait aussi être portée à la place que des acteurs sociaux, comme les coalitions locales et régionales, peuvent tenir dans la définition de ces arrangements sociopolitiques.

Ces trois niveaux d'analyse permettent de saisir les grandes coordonnées d'une proposition de définition récemment avancée : l'acceptabilité sociale est définie comme « un processus d'évaluation politique d'un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d'acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes car cohérents avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés » (Fournis et Fortin, 2013, p. 13).

Cette proposition permet d'envisager l'émergence de résistances aux projets éoliens sous l'angle des mouvements sociaux territoriaux (Dionne, 1992) mais aussi de la construction de la citoyenneté (Jenson, 1996) : ces résistances reposeraient sur la cristallisation de mobilisations territoriales (souvent dites « communautaires »), qui animeraient un questionnement démocratique de l'économie et de son inscription territoriale. À cet égard, la notion de communauté territoriale offre à examiner comment ces trois processus d'évaluation se combinent dans des territoires. En ce sens, la « communauté » est l'un des outils intégrateurs de la grille analytique, à condition de mettre en valeur sa complexité. Avant de revenir sur ces questions en conclusion, il convient de montrer comment le cas de la filière éolienne au Québec est une illustration parlante de cette complexité.

L'éolien au Québec : vers un projet de territoire pour la Gaspésie ?

Au Québec, la production d'énergie éolienne est depuis une dizaine d'années un vaste chantier d'intérêt national. Mais, comme ailleurs, nombre de ces projets ont rencontré des oppositions, qui découragent les analyses tranchées (pour/contre), du fait de la diversité des niveaux d'évaluation concernés. Ainsi, les grands paramètres d'un projet territorial fondé sur la filière industrielle de l'éolien sont généralement acceptés, mais les modalités de mise en œuvre posent problème dans

certaines localités, ce qui oblige à comprendre comment certains acteurs se saisissent des enjeux, les définissent et les négocient. La présente lecture du cas québécois sera axée sur le rôle des mobilisations institutionnelles pour construire l'acceptabilité sociale des grands projets énergétiques et pour les articuler avec la communauté territoriale. Cette restitution se fera en trois phases, liant les trois niveaux d'analyse.

Acte 1. Relancer l'économie gaspésienne avec l'énergie éolienne

Dans les années 1990, la Gaspésie traverse une crise structurelle. Les ressources naturelles (mines, forêt, papier), piliers historiques du développement de la région, font l'objet de moratoire et de fermetures, ce qui provoque un taux de chômage record de 23,5 % en 1997. Les leaders politiques de la région élaborent un diagnostic pour diversifier l'économie : le Plan stratégique de développement. L'énergie éolienne, en forte demande dans le monde, y est ciblée comme un secteur d'activité à fort potentiel, conformément à la présence historique d'un grand parc (Le Nordais, 1997-1998) et aux inventaires des « gisements éoliens » québécois.

Il existe donc un consensus pour que la production d'énergie éolienne soit un enjeu pour le développement régional : les élus se mobilisent et obtiennent un investissement accru du gouvernement central. Deux principaux instruments sont mis à contribution. D'abord, le programme Action concertée de coopération régionale de développement (Accord) du MDEIE (ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation), dans lequel chaque région du Québec définit les grands secteurs d'activités qui lui sont propres. L'énergie éolienne figure parmi les trois « créneaux d'excellence » retenus en Gaspésie en 2002. Bénéficiant d'un plan et de mesures fiscales de soutien est lancée une démarche de concertation de l'ensemble des acteurs publics et privés en vue d'implanter une filière industrielle. Un deuxième instrument, institutionnel et national, est mobilisé : le système d'appels d'offres d'Hydro-Québec (avec trois appels en 2003, 2005 et 2009), visant à signer des contrats d'achat d'électricité avec des promoteurs privés pour un total de 4 000 MW de capacité. La politique combine mesures incitatives et coercitives pour favoriser la construction de grands parcs éoliens sur une période d'une douzaine d'années, d'abord en Gaspésie et au Bas-Saint-Laurent afin d'y créer un marché local. Celui-ci devrait inciter les quelques grandes firmes étrangères détenant le savoir technologique à construire des usines de fabrication d'éoliennes dans la région et favoriser la diffusion et l'ancrage de cette expertise.

Ainsi, dans cette phase, les élus de la Gaspésie ont construit une large coalition, endogène et exogène, mobilisant les acteurs étatiques autour d'un projet territorial

où le vent serait une ressource naturelle permettant de relancer l'économie et d'instaurer un système productif régional qui inclurait des manufactures, des parcs éoliens et une expertise en devenir. Ce projet et ses modalités ne remettent cependant pas en question le modèle historique de développement. Certes, la ressource du « vent » a la particularité d'être renouvelable par rapport à d'autres plus traditionnelles (halieutiques, forestières, minières). Mais il s'agit bien d'un mégaprojet, en continuité avec le modèle canadien des ressources naturelles dit du *staples* (Howlett et Brownsey, 2007), c'est-à-dire porté par la grande entreprise d'origine étrangère et visant une exploitation « brute » de la ressource à des fins d'exportation (Fournis et Fortin, 2014). Un test demeure pourtant pour les élites locales : comment ce projet, encore restreint aux institutions, sera-t-il accueilli par les populations locales ?

Acte 2. Des projets en discussion sous le regard citoyen

La construction des premiers grands parcs dans l'Est-du-Québec semble susciter une certaine acceptation des arrangements proposés : les quelques préoccupations exprimées lors des premières audiences publiques ne débouchent pas sur des conflits ouverts. Toutefois, les critiques se renforcent à partir de 2005, avec l'avancement de plusieurs projets de grands parcs (de 58 à 300 MW de capacité installée). Les contestations au Bas-Saint-Laurent font ressortir un décalage entre l'élite locale et des groupes de la société civile. Confrontés à la réalisation possible de projets dans leur voisinage, des citoyens, chasseurs, écologistes et intervenants touristiques protestent au nom de la préservation du paysage, de la qualité de vie et des risques pour l'industrie touristique. Des habitants portent l'essor des oppositions citoyennes, d'abord à l'échelle locale, mais aussi via une coalition interrégionale. Les réseaux d'opposants interpellent les élus, dans le privé et dans les tribunes disponibles (conseils municipaux, audiences publiques). Dans certaines localités, ils réussissent à mobiliser les médias et à interpeller l'opinion publique. Cette stratégie force des élus à revoir leur position et à recourir aux instruments juridiques à leur disposition pour freiner des projets⁴.

Les revendications portent sur nombre de sujets, mais deux dimensions remettent plus fortement en cause les grands principes de mise en œuvre. En premier lieu, sur fond d'une critique du manque d'information et d'implication, les habitants questionnent les modalités de gouvernance des projets et réclament d'être reconnus comme des acteurs incontournables dans la planification

⁴ Le cas de la municipalité de Sainte-Luce est exemplaire de ce point de vue. Pour une description détaillée, voir Fournis *et al.*, 2013, point 3.4.2.

du projet. En deuxième lieu, les critiques portent sur le modèle de développement encouragé par les appels d'offres qui, sous certains aspects, s'inscrit en continuité avec le modèle historiquement dominant au Québec, favorable à l'exploitation des ressources par les grandes firmes privées (mines, forêts), alors qu'il avait été remplacé dans le domaine de l'énergie depuis les années 1960, par un modèle public⁵ (Fortin et Le Floch, 2010). Au Bas-Saint-Laurent, certains grands compromis touchant l'équation entre ressources, secteur privé et grands projets sont donc remis en question par des citoyens, en dépit de la prégnance de la trajectoire historique.

Cette deuxième phase révèle comment les dynamiques sociales jouent simultanément sur plusieurs niveaux. Dans certaines collectivités, des opposants critiquent les impacts des projets sur la quotidienneté et la qualité des lieux (micro-interprétation des changements) pour dénoncer le modèle de développement sous-jacent aux arrangements institutionnels proposés (grands compromis historiques). Leurs actions collectives pèsent aussi sur les arrangements politiques au niveau méso, objet de toutes les pressions. Ces critiques ne restent cependant pas sans réponse, comme le montrera le troisième acte.

Acte 3. L'aménagement pour encadrer l'économie

L'essor des conflits ouvre une période délicate pour le gouvernement provincial et les ministères. Ils y répondent de manière volontariste. Au sein d'une table interministérielle s'élabore ainsi un nouveau cadre cognitif visant à guider l'action publique : le problème y est défini comme un déficit d'« acceptabilité sociale » des parcs éoliens, et cela pour trois principales raisons. D'abord, les démarches de planification du territoire sont jugées mal adaptées à ce type de grands projets. Puis, les impacts négatifs et positifs sont répartis inégalement entre les localités d'accueil des parcs de production et celles qui reçoivent les usines. Enfin, les pratiques de certains promoteurs sont jugées dépassées, car trop peu sensibles aux préoccupations citoyennes touchant le cadre de vie (Fortin *et al.*, 2010). En filigrane, cette interprétation de la situation revalorise le poids des populations locales, dont l'appui indispensable doit être construit puisqu'il conditionne la réalisation des projets de parcs.

Pour concrétiser ce nouveau cadre cognitif, deux entrées sont privilégiées, qui dessinent de nouveaux dispositifs de gouvernance, voire une certaine recomposition du système d'acteurs. La première, centrale pour les

acteurs institutionnels régionaux, concerne les retombées économiques : afin « d'assurer des revenus récurrents aux communautés locales [qui soient] équitablement répartis sur le territoire »⁶, certaines institutions prennent une part active aux projets des parcs soumis au troisième appel d'offres communautaires. Les élus locaux en Gaspésie deviennent un partenaire financier des projets en créant une nouvelle institution originale : la Régie intermunicipale de l'énergie Gaspésie-îles-de-la-Madeleine, qui construit un délicat montage financier et politique pour s'instaurer comme le seul interlocuteur territorial auprès des divers promoteurs, apte à limiter les concurrences locales⁷.

La seconde entrée concerne l'introduction de nouvelles propositions dans les politiques publiques d'aménagement et d'occupation du territoire. Au niveau provincial, cinq propositions de planification territoriale sont avancées sur l'enjeu central du paysage, incluant toutes des formes variées de participation. Certaines démarches sont innovantes, en phase avec de nouvelles approches valorisées dans le domaine⁸ ; elles ne sont cependant pas nécessairement appliquées. Au niveau local, l'on assiste plutôt au retour des élus, professionnels et institutions de la planification et de l'aménagement du territoire (MRC – municipalités régionales de comté, ministère des Affaires municipales et des Régions), jusque-là effacés. Mais surtout, plusieurs municipalités mobilisent à l'échelle microrégionale le règlement de contrôle intérimaire (RCI), un outil juridique permettant d'établir des normes de localisation des équipements éoliens pour les éloigner des lieux de vie.

En définitive, cette troisième phase permet d'observer que les acteurs publics, d'une part, effectuent un travail de recadrage du problème pour donner un sens élargi à la situation (micro-interprétation) et, d'autre part, s'activent à mettre en place des normes et mesures nouvelles, des mésoarrangements originaux, pour concilier les exigences contradictoires d'un certain modèle de développement remis en cause par les mobilisations citoyennes. Ces initiatives restent cependant de portée très limitée, les normes les plus ambitieuses n'étant pas mises en œuvre.

Ce constat souligne d'une part la difficulté de traduire, de façon opératoire, la variété des intérêts et aspirations portés dans un territoire et de les fédérer dans un projet cohérent. En ce sens, tout en reconnaissant que les

⁵ Depuis la nationalisation amorcée dans les années 1940, la société d'État Hydro-Québec est devenue un des plus grands producteurs d'hydroélectricité dans le monde (*cf.* Fournis *et al.*, 2013).

⁶ Selon le président du conseil régional des Élus, Joël Arsenault (14 septembre 2011, à Paspébiac).

⁷ Celle-ci rassemble sur une base volontaire les MRC et les municipalités, en prévoyant une participation financière proportionnelle à leurs capacités financières. Pour plus de détails, voir Fournis *et al.*, 2013, point 3.2.

⁸ En particulier celle du ministère responsable de l'aménagement du territoire (alors MAMR) [*cf.* Fortin *et al.*, 2010].

élus et leurs institutions disposent d'une marge de manœuvre pour avancer des arrangements originaux susceptibles de dépasser des contradictions fortes, l'exercice renvoie aussi à leurs capacités à saisir et à représenter ces communautés, toujours en mouvement. D'autre part, ce constat montre aussi comment toutes ces mobilisations restent soumises aux contraintes majeures de l'économie politique canadienne, caractérisée par le poids des acteurs économiques de l'extraction des ressources (*staples*) et le rôle effacé de l'État régulateur, qui confèrent aux acteurs territoriaux une place marginale dans le développement économique de leurs espaces.

Conclusion : considérer les dynamiques communautaires et ascendantes de l'acceptabilité sociale

La notion d'acceptabilité sociale s'impose dans le discours institutionnel, avec d'autant plus de succès qu'elle reste floue et recouvre des acceptions variées. Même dans les écrits scientifiques, on manque encore d'une définition aboutie de cette notion, qui exigerait un travail plus ambitieux. Nous avançons tout de même une proposition, inspirée par des travaux européens récents sur les oppositions locales à des parcs éoliens et par des recherches nord-américaines sur le développement communautaire. L'acceptabilité sociale est alors envisagée comme un processus d'évaluation s'articulant sur trois niveaux et qui a pour cadre le territoire. L'implantation d'une filière manufacturière et de parcs de production éoliens dans l'Est-du-Québec a été utilisée pour illustrer cette proposition.

L'illustration de ce cas révèle la profondeur ou la complexité des territoires. Ceux-ci se révèlent être, pour les projets énergétiques, des réalités têtues qui se laissent difficilement enserrer dans la seule dimension technique souvent mise de l'avant. Confrontés aux projets, ils deviennent des acteurs en menant une opération de réflexivité, d'évaluation ou de délibération à leur égard. Il reste à saisir comment s'articulent ces trois processus d'évaluation, qui ont pour cadre le territoire.

D'abord, l'évaluation porte sur la construction de cadres communs permettant, au-delà des conflits, de coordonner les représentations et stratégies (individuelles et collectives) présentes sur un territoire, le niveau micro-organisationnel, dont l'enjeu est dans le temps court la coordination fonctionnelle des actions. Ensuite, cette évaluation concerne l'efficacité et la légitimité des arrangements institutionnels assurant les fonctions d'intégration et de pilotage de l'ensemble des acteurs d'un territoire, le niveau méso-institutionnel, dont l'enjeu est la formation dans le moyen terme d'un compromis politique, comme consensus légitime. Enfin,

cette évaluation vise la définition du territoire en tant que configuration historique et spatiale, variable et toujours spécifique, de rapports sociaux fondamentaux, la dimension macrostructurelle, dont l'enjeu est la formation sur le temps long d'un « modèle de développement » comme ensemble de compromis social, politique et économique sur un territoire.

Toutes ces dimensions sont en jeu lors de chaque phase du projet, comme en témoignent les différents « actes » du cas étudié : l'évaluation met en branle à la fois l'héritage historique de chaque territoire, les représentations portées par leurs habitants et les capacités de pilotage des acteurs publics. À cet égard, le cas québécois rappelle en particulier la lourdeur des premiers, la vivacité des deuxièmes et la difficulté des derniers à les embrasser dans un pilotage consensuel et effectif de l'insertion du projet dans le territoire. Il rappelle aussi comment ces dynamiques s'insèrent dans des cadres historiques et institutionnels qui pèsent sur les options. Dans le contexte canadien, le modèle privilégié misant sur l'extraction brute des ressources (*staples*) offre peu de place aux acteurs territoriaux.

Le poids de la structure ne doit cependant pas non plus conduire à négliger le rôle actif que les territoires peuvent tenir dans la territorialisation des projets énergétiques, puisant à la mise en cohérence de l'ensemble des dynamiques liées au projet technique sur un territoire. Les débats autour des grands projets d'aménagement et de développement ne pourraient-ils pas en effet être considérés comme des révélateurs des communautés ? Telle est la perspective soutenue ici.

Les conflits, comme forme d'action collective, tentent, dans un espace donné, d'introduire une forme de cohérence en articulant logiques descendante et ascendante, logiques fonctionnelles et territoriales (vécu, qualité de vie) dans des lieux socialement riches, signifiants parce que fournissant aux individus une identité globale (Dionne *et al.*, 1997 ; Fournis, 2012). Dans ces conditions, un espace public potentiel s'ouvrirait aux acteurs et mobilisations communautaires, participant à un processus collectif d'évaluation au sein même des territoires. Il ne s'agit donc pas de considérer la communauté comme un isolat, mais bien comme inscrite au sein d'une dynamique plus large qui génère des tensions. Confrontée à des processus relevant de multiples échelles spatiales et temporelles, la communauté rencontre des résistances fortes dans ses efforts pour fonder des alternatives, tant internes, propres à l'histoire de la communauté, qu'externes, de la part de grands acteurs jusqu'ici favorisés par les règles en vigueur, et d'institutions et autres formes relevant de modèles hérités. En ce sens, la construction de chaque communauté territoriale doit aussi faire valoir sa complexité et les contractions créées par les rapports entre les élites locales, l'État et les mobilisations citoyennes (Beaudry et Dionne, 1996).

Une telle entrée sur le « social » de l'acceptabilité sociale permettrait de dépasser la simple opposition entre un projet et le local, en restaurant toute la complexité interne et externe des communautés territoriales. Cette perspective inviterait aussi à comprendre la construction de l'acceptabilité sociale comme une sorte d'équilibre dynamique, complexe et partiel, qui peut conduire à une convergence spatiale et temporelle relative. Resituer davantage les dynamiques communautaires et territoriales dans ce processus complexe pourrait aider à articuler les mouvements descendants et ascendants qui concourent à la territorialisation des projets énergétiques, voire à penser la coconstruction de nouveaux compromis sociaux pour penser l'économie des territoires contemporains.

Références

- Aitken, M., 2010. Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature, *Energy Policy*, 38, 4, 1834-1841.
- Beaudry, R., Dionne, H., 1996. Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales, *Recherches Sociographiques*, 37, 3, 537-557.
- Bélanger, P.R., Lévesque, B., 1992. Éléments théoriques pour une sociologie de l'entreprise : des classiques aux « néo-classiques », *Cahiers de Recherche Sociologique*, 18-19, 55-92.
- Breukers, S., Wolsink, M., 2007. Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison, *Energy Policy*, 35, 2737-2750.
- Côté, S., 1997. La question régionale, une question de pouvoirs ?, in Côté, S., Klein, J.-L., Proulx, M.-U. (Eds), *Action collective et décentralisation*, Rimouski, Grideq-Grir, 21-31.
- Devine-Wright, P., 2009. Rethinking NIMBYism the role of place attachment and place identity in explaining place-protective action, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19, 6, 426-441.
- Dionne, H., 1992. De la région-ressources à la région-milieu de vie : à la recherche de nouveaux partenaires, in Gagnon, C., Klein, J.-L. (Eds), *Les Partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Grir-Uqac, 372-401.
- Dionne, H., Klein, J.-L., Tremblay, P.-A., 1997. L'action collective et l'idéal communautaire : bases territoriales d'un nouveau type de mouvement social ?, in Klein, J.-L., Tremblay, P.A., Dionne, H. (Eds), *Au-delà du libéralisme : quel rôle pour les mouvements sociaux ?*, Sainte-Foy, Association d'Économie Politique/Presses de l'Université du Québec, 33-46.
- Duran, P., Thoenig, J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46, 4, 580-623.
- Ellis, G., Barry, J., Robinson, C., 2007. Many ways to say "no", different ways to say "yes": Applying Q-Methodology to understand public acceptance of wind farm proposals, *Journal of Environmental Planning and Management*, 50, 4, 517-551.
- Fast, S., 2013. Social acceptance of renewable energy: Trends, concepts, and geographies, *Geography Compass*, 7, 12, 853-866.
- Fortin, M.-J., Devanne, A.-S., Le Floch, S., 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*, 1, 2 (online: <http://developpementdurable.revues.org/index8540.html>).
- Fortin, M.-J., Le Floch, S., 2010. Contester les parcs éoliens au nom du paysage : le droit de défendre sa cour contre un certain modèle de développement, *Globe*, 13, 2, 27-50.
- Fortin, M.-J., Fournis, Y. (Eds), 2013. *Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec*. Rapport remis au Comité d'ÉES et au MDDEFP (online: http://www.uqar.ca/files/developpement-territorial/fortin_fournis_rapport_as_gds_final.pdf).
- Fournis, Y., 2012. Penser la ruralité et son développement au Grideq entre 1970 et 2000, *Cahiers de Géographie du Québec*, 56, 157, 153-172.
- Fournis, Y., Fortin, M.-J., 2013. *L'acceptabilité sociale de l'énergie éolienne : une définition*. Document de travail 131017, Grideq-Uqar (online: <http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis-fortin-131017.pdf>).
- Fournis, Y., Fortin, M.-J., Prémont, M.-C., Bombenger, P.-H., avec la collaboration de Cossette, S. et Grondin, A., 2013. Le sous-secteur éolien et la gouvernance du vent, in Fournis, Y., Fortin, M.-J. (Eds), *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien*. Rapport remis au comité d'ÉES et au MDDEFP.
- Fournis, Y., Fortin, M.-J., 2014. La politique éolienne au Québec : le renouveau des mégaprojets ?, *Organisations et Territoires* (accepté, à paraître).
- Gross, C., 2007. Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance, *Energy Policy*, 35, 5, 2727-2736.
- Gauthier, M., Simard, L., 2011. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique, *Télescope*, 17, 1, 39-67.
- Howlett, M., Brownsey, K., 2007. Introduction to special issue on Canada's staples industries, *Canadian Political Science Review*, 1, 1, 1-7.
- Jenson, J., 1989. "Different" but not "exceptional": Canada's permeable Fordism, *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie*, 26, 1, 69-94.
- Jolivet, E., Heiskanen, E., 2010. Blowing against the wind: An exploratory application of actor network theory to the analysis of local controversies and participation processes in wind energy, *Energy Policy*, 38, 11, 6746-6754.
- Lascoumes, P., 2007. Les instruments d'action publique, traçeurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006), *Politique et Sociétés*, 26, 2-3, 73-89.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures, *Politix*, 11, 42, 37-66.
- Le Galès, P., 1998. Régulation, gouvernance et territoire, in Commaille, J., Jobert, B., *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 203-240.
- Lewis, J.L., Wiser, R.H., 2007. Fostering a renewable energy technology industry: An international comparison of wind

- industry policy support mechanisms, *Energy Policy*, 35, 3, 1844-1857.
- Lipietz, A., 1990. Après-fordisme et démocratie, *Les Temps Modernes*, 524, 97-121.
- Nadai, A., 2007. "Planning", "siting" and the local acceptance of wind power: Some lessons from the French case, *Energy policy*, 35, 5, 2715-2726.
- Parkhill, K., 2007. Tensions between Scottish national policies for onshore wind energy and local dissatisfaction: Insights from regulation theory, *European Environment*, 17, 307-320.
- Szarka, J., 2007. *Wind Power in Europe: Politics, Business and Society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, Palgrave MacMillan.
- Saucier, C., Côté, G., Fortin, M.J., Jean, B., Lafontaine, D., Feurtey, E., Guillemette, M., Méthot, J.-F., Wilson, J. 2009. *Développement territorial et filière éolienne : des installations éoliennes socialement acceptables*. Rapport de recherche non-publié, Rimouski, Université du Québec à Rimouski (online: <https://depot.erudit.org/id/003300dd>).
- Van der Horst, D., 2007. NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, *Energy policy*, 35, 5, 2705-2714.
- Van der Horst, D., Toke, D., 2010. Exploring the landscape of wind farm developments; local area characteristics and planning process outcomes in rural England, *Land Use Policy*, 27, 2, 214-221.
- Wolsink, M., 2000. Wind power and the NIMBY-myth: Institutional capacity and the limited significance of public support, *Renewable Energy*, 21, 1, 49-64.
- Wolsink, M., 2012. Wind power: Basic challenge concerning social acceptance, in Meyers, R.A. (Ed.), *Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, 17, New York, Springer, 12218-12254.

Reçu le 7 décembre 2012. Accepté le 5 juin 2014.