



FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS

# POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE OPTIMAL DU QUÉBEC ET DE SES RÉGIONS

CONSTATS DES PREMIERS  
APPELS D'OFFRES

FQM  
*porte-parole*  
DES RÉGIONS



# INTRODUCTION

**L'énergie est au cœur des préoccupations de nos régions et constitue un dossier important pour de nombreuses communautés. Durant des décennies, les régions du Québec ont vu les ressources énergétiques de leur territoire être développées et exploitées sans pouvoir bénéficier des retombées à long terme.**

Toutefois, avec la réalisation de projets de petite hydraulique et d'énergie éolienne, la participation de communautés locales et régionales est devenue une condition incontournable au succès de l'implantation de projets énergétiques sur nos territoires.

Depuis maintenant plusieurs années, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) est active dans ce dossier et partage les meilleures pratiques observées dans ce domaine auprès de ses membres. À la suite de nos interventions, le gouvernement a d'ailleurs favorisé la participation des communautés dans la relance de la filière éolienne au Québec, à travers le lancement d'un premier appel d'offres de 300 MW spécifique à l'énergie éolienne et l'annonce d'un second appel d'offres pour 1000 MW supplémentaires.

Si ces appels d'offres spécifiques à l'énergie éolienne constituent une avancée, il demeure que certains éléments de la démarche globale d'Hydro-Québec doivent être revus pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière de production d'énergie et d'acceptabilité sociale des projets. Avec la mise sur pied de son service d'accompagnement et de soutien des communautés en matière d'énergie renouvelable, la Fédération a été à même de constater concrètement les enjeux découlant des plus récents appels d'offres.

Ce document rassemble donc les observations faites par la FQM et vise à proposer des solutions concrètes au gouvernement du Québec, à Hydro-Québec et à l'ensemble de nos partenaires afin de s'assurer d'un développement énergétique à la fois optimal pour l'ensemble du Québec et respectueux des communautés de l'ensemble de nos régions.



**M. Jacques Demers**

Président de la FQM,  
maire de Sainte-Catherine-  
de-Hatley et préfet de la MRC  
de Memphrémagog



**M. Michel Lagacé**

Président de la commission  
permanente de l'énergie et  
des ressources naturelles,  
maire de Saint-Cyprien et préfet  
de la MRC de Rivière-du-Loup



**M. Guy Bernatchez**

Vice-président de la commission  
permanente de l'énergie et des  
ressources naturelles et préfet  
de la MRC de La Haute-Gaspésie



### Le besoin en énergie nécessite la participation des communautés

La dernière campagne électorale a confirmé d'importants besoins en énergie nouvelle et le choix du gouvernement du Québec de les combler avec de grands projets en énergie éolienne. Contrairement aux grands projets hydrauliques du passé, ces nouveaux projets se multiplieront dans nos régions et seront au cœur de nos territoires habités.

Au cours des dernières années, de nombreux projets d'exploitation de nos ressources naturelles ont eu de la difficulté à voir le jour. Cependant, ceux dans lesquels les communautés ont pu directement être impliquées ont été en mesure de se distinguer et d'être implantés rapidement avec l'appui du milieu. Aussi, **la participation des communautés au sein des projets énergétiques est devenue une condition incontournable pour assurer leur acceptabilité sociale.**

En parallèle des appels d'offres réservés à l'énergie éolienne<sup>1</sup>, d'autres processus ont été entrepris, à savoir notamment un appel d'offres de 480 MW en énergie renouvelable, un autre de 1300 MW en énergie renouvelable ainsi qu'un portefeuille de 3000 MW en énergie éolienne chez Hydro-Québec.

Ces processus ne suivent cependant pas la volonté du gouvernement du Québec de favoriser l'inclusion des communautés au sein des projets. Si cette façon de faire demeure inchangée pour les prochains appels d'offres, cela équivaldrait à retirer aux communautés locales et régionales l'équivalent de 7450 MW d'énergie éolienne installée en projets. Les territoires et les potentiels ainsi monopolisés priveraient les régions d'immenses retombées. Cette situation augmenterait également grandement la pression sur le réseau de distribution d'Hydro-Québec et empêcherait la mise en service de nombreux projets communautaires. Les prochains appels d'offres doivent tenir compte de cette problématique afin d'éviter cette situation qui serait, à notre avis, inappropriée.



### La mise à niveau du réseau de transport d'Hydro-Québec pour atteindre les objectifs gouvernementaux

Les partenariats entre les promoteurs privés et les communautés faciliteront grandement l'implantation de projets éoliens sur nos territoires. Il a cependant été porté à l'attention de la FQM que plusieurs de ces projets ont été reportés en raison de la limitation des lignes de transports et des coûts d'intégration au réseau trop élevés.

Cette situation met en lumière la nécessité d'accélérer la mise à niveau des infrastructures de transports pour mettre en valeur les meilleurs gisements énergétiques québécois.

Il est essentiel qu'Hydro-Québec dévoile un état de situation sur la capacité de son réseau de transport et sur ses capacités d'intégration. Cette transparence permettrait une plus grande prévisibilité ainsi qu'une plus grande connaissance du réseau québécois et favoriserait le dépôt de projets dans les appels d'offres.

Les changements nécessaires pour augmenter cette capacité et les retombées de l'intégration des « ressources énergétiques décentralisées » devront également être précisés pour chacune des régions du Québec.

Sans une telle planification et la prévisibilité qu'elle offrira à l'ensemble de la filière, l'important travail des promoteurs privés et des communautés ne permettra pas, à de nombreuses occasions, la livraison rapide des projets énergétiques souhaitée par le gouvernement.

<sup>1</sup> A/O 2021-02 de 300 MW et A/O 2022-02 de 1 000 MW



## Des observations en prévision des prochains appels d'offres

La FQM a mis sur pied un service d'accompagnement et de soutien aux municipalités et MRC afin de leur permettre de développer la filière éolienne.

Plus concrètement, les services offerts sont destinés à mettre en place l'environnement structurel, procédural et technique pour favoriser la participation des MRC ou municipalités locales à des projets de production d'énergie renouvelable.

Ce nouveau service a permis à la Fédération de constater concrètement les enjeux pratiques des appels d'offres lancés l'an dernier ainsi que les différents facteurs qui nuisent à la participation du milieu local aux projets éoliens et à l'acceptabilité sociale de ces derniers sur nos territoires.

Afin d'assurer le succès des prochains appels d'offres et la mise en service prochaine de ces projets, il apparaît important pour la FQM de soulever ces enjeux afin qu'ils soient adressés rapidement à l'ensemble de nos partenaires.

## ENJEUX DES APPELS D'OFFRES



### La participation incontournable du milieu local

Si le Québec souhaite développer son plein potentiel énergétique, un producteur privé ne peut plus exploiter de telles ressources à son seul bénéfice. En effet, pour atteindre l'objectif gouvernemental de mettre en service rapidement de nouveaux projets énergétiques au Québec, les communautés devront être impliquées en tant que réelles partenaires dans les projets sur leur territoire.

Bien qu'en apparence l'absence d'une obligation quant à la participation du milieu local puisse sembler préférable pour un producteur privé, la réalité est toute autre. Un partenariat solide entre le milieu local et un promoteur privé permet de légitimer les projets auprès des citoyens et de réinvestir les retombées au Québec.

Plusieurs producteurs privés ainsi que leurs associations sont d'ailleurs de plus en plus vocaux quant aux bienfaits de ces partenariats. Un producteur privé a même indiqué à la Fédération qu'il évitait dorénavant les marchés qui ne favorisaient pas l'implication des collectivités,

car ces partenariats sont la clé pour la mise en service des projets ayant remporté un appel d'offres gouvernemental. Ce partenariat avec le milieu local n'est cependant pas naturel pour tous les producteurs.

Pour assurer le développement de la filière énergétique au Québec, le gouvernement doit rendre obligatoire la participation du milieu local dans l'ensemble des projets d'énergie renouvelable. Les critères contenus dans les décrets de préoccupation publiés par le gouvernement pour les appels d'offres spécifiques à l'énergie éolienne devront donc être étendus à tous les processus visant l'acquisition d'énergie.



### Des conditions et critères à uniformiser dans les appels d'offres

Contrairement à la volonté gouvernementale, les différents critères d'évaluation contenus dans les appels d'offres spécifiques à l'énergie éolienne<sup>2</sup> et ceux en énergies renouvelables<sup>3</sup> encouragent les producteurs privés spécialisés dans le domaine

<sup>2</sup> A/O 2021-02 de 300 MW et A/O 2022-02 de 1000 MW

<sup>3</sup> A/O 2021-01 de 480 MW et A/O 2022-01 de 1300 MW

éolien à adopter, pour un même projet éolien, une stratégie différente quant à la participation du milieu local. Certains producteurs ont en effet considéré que les conditions des appels d'offres en énergie renouvelable leur étaient plus avantageuses que celles spécifiques à l'énergie éolienne. Du même coup, les importants critères gouvernementaux favorisant la participation des communautés à l'actionnariat des projets ont pu être facilement écartés.

**À titre d'exemple, l'appel d'offres spécifique à l'énergie éolienne A/O 2021-02 prévoyait notamment comme exigences minimales :**

- Une participation au contrôle du projet obligatoire du milieu local;
- Le paiement d'une redevance prédéterminée à la communauté d'accueil du projet;
- Une exigence quant aux dépenses globales du parc éolien devant être réalisé au Québec;
- Un engagement à l'effet que les dépenses globales associées au parc éolien visant 35 % de celles-ci soient réalisées dans certaines régions du Québec.

Le non-respect de l'une ou l'autre de ces exigences minimales dans une soumission empêche un soumissionnaire d'avancer à la prochaine étape du processus et conduit en pratique au rejet du projet par Hydro-Québec.

Ces exigences minimales ne se retrouvaient pas dans l'appel d'offres en énergie renouvelable A/O 2021-01. Certains promoteurs ont mis en opposition la participation de projets éoliens dans les différents processus entrepris par Hydro-Québec. Le nom d'un appel d'offres n'a cependant pas d'effet sur le « gisement de vent » visé par le projet. **Une fois exploité, un « gisement éolien » ne peut servir de nouveau.** Il en résulte donc une perte définitive pour l'ensemble des collectivités touchées.

**Une telle réciprocité dans le cadre de projets éoliens constitue une approche cohérente et évitera l'implantation de deux types de projets sur nos territoires avec des retombées bien différentes pour les milieux touchés.**

Dans la mesure où le gouvernement a manifesté son souhait d'inclure le milieu local dans les projets éoliens, la participation obligatoire de celui-ci à des projets ne doit donc pas se limiter aux blocs réservés à l'énergie éolienne, mais viser tous les blocs d'énergie renouvelable.



**Une forme de participation à préciser**

La publication par le gouvernement de décrets spécifiques aux appels d'offres en énergie éolienne a confirmé que le milieu local doit agir en tant que partenaire à part entière des projets énergétiques. La forme de participation du milieu local à un projet gagnerait cependant à être précisée dans ces mêmes décrets gouvernementaux.

En effet, les décrets de préoccupation n'expriment pas la forme de participation visée. Ce faisant, Hydro-Québec s'est limitée, dans ses grilles d'analyse spécifiques à l'énergie éolienne, à une participation du milieu local en termes de contrôle. Sans une réelle participation financière, une partie prenante telle que le milieu local ne peut cependant pas agir comme un partenaire à part entière d'un projet énergétique.

La FQM estime donc que les décrets de préoccupation devraient également encadrer cet aspect en requérant une participation financière et une participation au contrôle par le milieu local dans un projet, quitte à moduler ces participations en fonction de la nature des entités impliquées.



## Une résolution des MRC : une exigence requise

Même si Hydro-Québec avait annoncé son intention de le faire, les deux appels d'offres de 2021 n'obligeaient pas l'obtention d'une résolution de la MRC ou municipalité locale pour déposer une soumission<sup>4</sup>. Cette problématique a été amoindrie dans les appels d'offres spécifiques à l'énergie éolienne par la participation obligatoire du milieu local en 2021 et par l'ajout d'une obligation quant à l'appui du milieu local en 2022. La situation est cependant toute autre dans les deux appels d'offres en énergie renouvelable.

Dans le cadre de ses services d'accompagnement, la Fédération a constaté qu'un producteur privé a été en mesure de présenter un projet éolien dans un appel d'offres en énergie renouvelable sans aucun appui du milieu local. Une situation qui est évidemment contraire à l'orientation du gouvernement et néfaste pour les relations avec les communautés.

De plus, l'absence d'une résolution d'appui de la MRC en 2021 offrait également une occasion aux producteurs privés de traiter de façon isolée avec une des entités composant le milieu local et d'écarter l'organisme responsable du développement régional. Ce faisant, certains intervenants privés ont réduit l'importance de la participation du milieu local. Selon la Fédération, l'appui au projet et la participation du milieu au sein de celui-ci seront facilités par l'implication des MRC dans le processus<sup>5</sup>.

Afin d'éviter ces situations et assurer la cohésion des intervenants composant le milieu local, l'obtention d'une résolution de la MRC et de la municipalité locale d'accueil où se situe le projet devrait être une exigence minimale dans tous les appels d'offres.

<sup>4</sup> Demande d'approbation des grilles de pondération des critères d'évaluation des soumissions pour les appels d'offres de 480 MW (A/O 2021-01) et de 300 MW (A/O 2021-02) et d'une clause de renouvellement aux contrats, [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/529/DocPrj/R-4110-2019-B-0191-Demande-Piece-2021\\_09\\_10.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/529/DocPrj/R-4110-2019-B-0191-Demande-Piece-2021_09_10.pdf), p.7

<sup>5</sup> Articles 122 et suivants de la *Loi sur les compétences municipales* (R.L.R.Q., c. C-47.1)



## Une résolution inconditionnelle : une limite pour les municipalités

Il est aussi à noter que l'appui du milieu local, dans les appels d'offres, pouvait se manifester par une résolution inconditionnelle du projet contenue à une soumission.

Or, l'aspect « inconditionnel » de la résolution peut entraîner des inconforts ou enjeux pratiques pour les municipalités, notamment à des aspects du projet en lien avec la conformité au zonage applicable ou au schéma d'aménagement, l'obtention du financement lorsqu'une municipalité participe financièrement au projet ou encore avec la réalisation d'une vérification diligente.

Une résolution étant le moyen pour les municipalités d'exprimer leurs positions à l'égard d'un sujet, il y aurait donc lieu de prévoir que la résolution d'appui visée par les documents des appels d'offres laisse l'opportunité aux acteurs du milieu local d'énoncer certaines contraintes en lien avec leur accord.



## Une révision des délais pour une participation accrue des communautés

Dans un autre ordre d'idée, la Fédération a constaté une prépondérance des communautés déjà impliquées dans la filière éolienne dans les appels d'offres de 480 MW et 300 MW. Les communautés qui n'étaient pas déjà organisées ont eu peu de temps pour mettre en place l'ensemble des conditions qui leur permettraient de négocier et d'éventuellement participer, avec les producteurs privés, aux appels d'offres.

Cette situation devient encore plus importante lorsque l'on prend en considération la volonté de la Fédération et celle d'Hydro-Québec d'impliquer les communautés autochtones dans les partenariats communautaires. Le développement de projets d'énergie renouvelable, notamment en éolien, constitue une occasion unique de mettre en place de réels partenariats entre les communautés.

Afin d'assurer ces partenariats et la mise en valeur de l'ensemble du potentiel énergétique québécois, les appels d'offres à venir devront contenir des délais appropriés et inclure les critères et précisions pertinentes pour les favoriser dans l'ensemble de nos régions.

## CONCLUSION

La Fédération québécoise des municipalités et ses membres travaillent activement au développement de projets énergétiques sur nos territoires. Les promoteurs, les communautés et Hydro-Québec ont des rôles complémentaires et seront, à notre avis, tous mis à contribution pour atteindre les importants objectifs du Québec en matière de développement énergétique.

Par son rôle, son expérience concrète et ses responsabilités en aménagement du territoire, le monde municipal est devenu un acteur incontournable dans le développement du secteur énergétique au Québec.

En tant que porte-parole des régions du Québec, la Fédération interviendra d'ailleurs devant la Régie de l'énergie afin de favoriser les partenariats avec les communautés et le développement de la filière énergétique au Québec.

**Nous allons également continuer nos actions dans les prochains mois afin d'appuyer nos membres dans leurs démarches et nous invitons tous nos partenaires à travailler avec nous dans cet important dossier.**





**FÉDÉRATION  
QUÉBÉCOISE DES  
MUNICIPALITÉS**

1134, Grande Allée Ouest  
Bureau RC-01  
Québec (Québec) G1S 1E5

**fqm.ca**