

Institut de recherche en économie contemporaine

Noël Fagoaga

Partenariats dans la production éolienne
Un état des lieux

Avril 2025

À propos de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant voué à l'enrichissement du débat public par la production de recherches rigoureuses et par la conduite d'activités d'animation et de formation favorisant le développement des compétences dans le domaine économique. L'IRÉC s'intéresse à l'ensemble de l'économie et mène des travaux destinés à contribuer à la construction du bien commun. Ses approches visent à renouveler le modèle québécois par la promotion d'alternatives crédibles. Les enjeux de la transition écologique de l'économie retiennent tout particulièrement son attention.

© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN: 978-2-925456-23-0

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne,
CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

Notices biographiques des auteurs

Noël Fagoaga

Noël Fagoaga possède une maîtrise en génie des bioprocédés et une maîtrise en environnement et développement durable. Il travaille sur les enjeux liés à la transition énergétique et l'adaptation aux changements climatiques. Ces sujets de prédilection sont les filières de valorisation de la biomasse, les phytotechnologies, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'énergie et leur intégration au sein des réalités territoriales.

Table des matières

Faits saillants.....	3
Introduction	4
Une conjoncture marquée de changements majeurs	6
Évolution des appels d'offres	8
Appel d'offres 2003 (A01).....	8
Appel d'offres 2005 (A02).....	9
Appel d'offres 2009 (A03).....	10
Appel d'offres 2014 (A04).....	11
Appel d'offres 2021 (A05).....	12
Appel d'offres 2023 (A06).....	13
Un premier bilan partiel	14
Récapitulatif	18
Partenariats à géométrie variable	18
Projets éoliens sur les terres du Séminaire de Québec	19
Le développement éolien dans l'Est du Québec	20
La participation des communautés autochtones	21
TES Canada	22
Le contexte juridique des partenariats	23
Les compétences municipales en énergie	23
Les sociétés en commandite.....	24
Le financement	25
Principaux enseignements.....	26
Le développement régional et l'éolien.....	26
La fin des surplus et l'éolien.....	27
La propriété et les partenariats	27
Le rôle d'Hydro-Québec	28
La stratégie éolienne et le nord du Québec	28
Les projets privatisés et le sud du Québec.....	29
Conclusion.....	30
Table des figures	32

Faits saillants

- ▶ Le développement de la filière éolienne s'est réalisé avec l'objectif de contribuer au développement régional de la péninsule gaspésienne. Près de 25 ans après les changements législatifs et réglementaires qui ont permis de créer ce modèle, et plus de 3500 mégawatts (MW) déjà installés, un bilan est nécessaire.
- ▶ La particularité du modèle par appel d'offres est la prédominance de propriétaires privés dans les appels d'offres. Les deux premiers appels d'offres (AO1 et AO2) totalisant à eux seuls près de 3000 MW sont à près de 100% privés. Les deux appels d'offres suivants (AO3 et AO4) totalisant 730 MW ouvrent la participation du milieu municipal. Les deux derniers appels d'offres (AO5 et AO6) de 1144 et 1555 MW, encore en projet, concrétisent un partenariat privé/municipalité équitable.
- ▶ La principale contribution au développement régional est le développement d'une filière industrielle pour la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et la Matanie. Celle-ci a pu se développer grâce au contenu régional garanti qui se retrouvait dans les quatre premiers appels d'offres (le contenu local n'est plus obligatoire dans les appels d'offres d'Hydro-Québec depuis 2021). Ceci dit, l'effet de cette filière sur la revitalisation de l'économie régionale reste à démontrer.
- ▶ Deux appels d'offres ont privilégié l'Est du Québec pour installer des projets éoliens. Le premier appel d'offres, dont la principale contribution pour la région est le contenu régional garanti visant le développement de la filière industrielle, et le quatrième appel d'offres qui introduit pour la première fois des revenus municipaux garantis en plus d'une participation municipale au capital des parcs éoliens.
- ▶ Le portrait des mécanismes de redevance que l'on connaît s'est construit au fur et à mesure que la filière se développait. Ainsi, le cadre de référence pour les redevances aux propriétaires privés n'est arrivé que pour le deuxième appel d'offres alors que le principe de redevances municipales garantis n'apparaît que pour le quatrième appel d'offres.
- ▶ La construction de la filière au fil des appels d'offres a permis de voir plusieurs modèles de partenariats se développer selon les différents types de propriétaires : propriétaires terriens, municipalités, communautés autochtones ou acteurs industriels. Le véhicule de la société en commandite (SEC) est devenu la formule dominante pour la gestion des infrastructures éoliennes. Par la loi, ce véhicule est imposé au milieu municipal. L'implication des municipalités et des Premières Nations soulève des questions de gestion des risques et de transparence liée aux investissements effectués par les collectivités locales. La stratégie éolienne d'Hydro-Québec, qui contribue au plan d'action

2035 et le projet de TES Canada sont présentés comme des moyens qui permettront la transition énergétique. Encore une fois, cela reste à prouver.

- Les municipalités sont sollicitées pour contribuer au financement de l'offre énergétique au Québec. Elles sont aussi au premier plan de l'opérationnalisation de la transition et des besoins de revitalisation de leurs économies. Le manque d'investissement public et d'accompagnement dans ce développement est symptomatique de gouvernements qui ont décidé que le marché et le secteur privé allaient sauver nos communautés. Il est important qu'on octroie aux municipalités les moyens nécessaires afin qu'elles puissent transformer notre façon d'habiter le territoire.

Introduction

Le plan d'action 2035 d'Hydro-Québec¹ et le dépôt et l'examen en commission parlementaire du projet de loi 69² ont marqué, coup sur coup, un important recadrage du contexte énergétique. Les consultations et les retombées médiatiques de ces initiatives ont donné une impulsion nouvelle au débat sur l'énergie. Les ambitions d'Hydro-Québec et les dispositions du projet de loi n'ont pas manqué de soulever en plusieurs milieux des questionnements qui gagnent depuis, en intensité. Les notions de transition énergétique ou de virage vert ont pris de nouvelles connotations. Les choix énergétiques sur lesquels s'était appuyé le modèle de développement du Québec moderne sont revus, voire remis en cause. La vitesse à laquelle les changements annoncés sont censés se déployer, leurs impacts socio-économiques aussi bien qu'environnementaux sont d'une complexité telle que les voix sont nombreuses pour exiger un temps de réflexion collective. Plusieurs craignent que la précipitation ne compromette des choix plus éclairés ou encore dresse des réticences qui empêcheront les consensus nécessaires à l'acceptabilité sociale de ces projets. C'est un nouveau modèle de développement qui se dessine et qui engagera le Québec pour longtemps.

À l'heure où le PL69 est étudié en commission parlementaire et que la transition énergétique semble être conçue et orientée vers une privatisation comme une libéralisation des ressources énergétiques du Québec³, une analyse s'impose. Et pour y parvenir, il est nécessaire de remonter le fil de l'histoire afin de mieux comprendre comment, en l'espace de 30 ans, le développement de notre avenir énergétique est passé d'une vision au service du bien commun vers un modèle qui s'élabore sur la participation du secteur privé et des modèles d'affaires qui modifient non seulement le rôle d'Hydro-Québec, mais aussi les rapports au territoire et aux régions du Québec.

Le choix de s'engager dans le développement de la filière éolienne constitue une pièce maîtresse, il revêt un caractère stratégique dont il faut comprendre les origines et les étapes de développement. Le présent

¹ HYDRO-QUÉBEC. (2023). *Vers un Québec décarboné et prospère – Plan d'action 2035*, novembre 2023

² Gouvernement du Québec. (2025). Projet de loi n° 69 pour moderniser les lois entourant l'énergie. www.quebec.ca/gouvernement/ministères-organismes/economie/cadre-legal-transparence/publications-allegement-reglementaire/projet-loi-énergie

³ FAGOAGA, N. (2025). *Le projet de loi 69 : Quand la transition énergétique sert de prétexte à la privatisation des ressources énergétiques*, note de recherche IRÉC, février 2025

rapport vise à saisir comment et par qui s'est construite cette filière, suivant quelles orientations s'est fait son développement et pour quels résultats. La filière éolienne s'est construite sur une volonté explicite d'en faire un instrument de développement régional et de le faire en misant sur le déploiement d'installations énergétiques sous contrôle et propriété du secteur privé. Il aura fallu quelque temps avant qu'apparaissent les coûts associés à ce choix⁴. Pour bien comprendre la nature des dynamiques institutionnelles et socio-économiques, il faut en refaire une lecture historique. L'analyse des appels d'offres par lesquels ce modèle s'est développé permettra de répondre à plusieurs questions soulevées concernant l'implication d'Hydro-Québec, du gouvernement, de la Régie de l'énergie, des municipalités, des communautés autochtones, des producteurs privés, des propriétaires terriens comme de la société civile. Les choix du gouvernement du Québec ont entraîné le changement du rôle fondamental d'Hydro-Québec tel qu'il a été établi lors de la nationalisation de l'électricité, en plus d'octroyer des rôles nouveaux à tous ces acteurs qui participent désormais au développement énergétique du Québec.

Cette situation engendre des tensions entre la logique de création de profits des producteurs privés et le service public que doit offrir Hydro-Québec. Les débats portent ainsi sur les coûts de la production de l'énergie éolienne et la justification du développement régional par le biais de la filière industrielle associée. Quels sont les justificatifs pour diriger vers le secteur privé des profits qui pourraient rester dans le périmètre d'Hydro-Québec ? Le développement régional est-il orienté par cette façon de faire ou est-ce le marché qui lui fixe ses objectifs ? Autant de questions qui surgissent et dont le développement éolien incarne les réponses.

Le Québec a choisi de bâtir un modèle où l'éolien n'est pas seulement un substitut énergétique, mais un outil de politique régionale, sous le pilotage de l'État. L'intégration au réseau d'Hydro-Québec, la structuration des contrats, les coûts d'acquisition de l'énergie produite, les retombées régionales et les effets structurants recherchés n'ont pas été assez interrogés dans leur ensemble. Alors que les choix énergétiques du gouvernement et d'Hydro-Québec annoncent un immense effort collectif, le bilan des premières modifications au modèle historique n'a pas été fait. Il importe d'y revenir. Les enjeux étant nombreux et complexes, il est entendu qu'il faudra s'y pencher à plusieurs reprises et sous plusieurs angles. L'ambition ici est donc modeste, il s'agit d'un déblayage nécessaire.

⁴ FAGOAGA, N. et BEAUCAIRE, K. (2024). *La privatisation de l'énergie éolienne et l'impact sur la mission d'Hydro-Québec*, Rapport de recherche IRÉC, mars 2024

Une conjoncture marquée de changements majeurs

Depuis les années 1960, Hydro-Québec fonctionne selon les orientations mises de l'avant lors de la nationalisation de l'électricité : la société d'État a le plein contrôle de la production, du transport et de la distribution de l'électricité au Québec et le privé a été évincé⁵. Cette orientation, qui a souvent été désignée comme le « pacte de l'électricité », a subi divers changements. Sur le plan énergétique, ce pacte et son évolution ont permis au Québec de se donner une position enviable. Au tournant des années 2000, plus de 95 % de l'électricité provient de sources hydroélectriques. Cette situation place le Québec dans une position unique en Amérique du Nord : faible émission de GES, coûts bas et surplus énergétiques. L'objectif pour Hydro-Québec est d'accroître ses exportations vers la Nouvelle-Angleterre et l'État de New York, en tirant parti de sa production excédentaire.

L'ouverture au marché continental va nécessiter une adaptation de ses structures internes pour répondre aux normes de fiabilité du marché nord-américain, aux exigences de transparence des prix et à la gouvernance du secteur. La Loi sur la Régie de l'énergie (1996) crée un organisme de régulation indépendant chargé d'encadrer les tarifs, d'autoriser les investissements d'Hydro-Québec, et de veiller à l'intérêt public. Elle prépare également le terrain à la restructuration interne qui distingue plus formellement les entités Production (HQP), Transport (HQT) et Distribution (HQD), conformément aux attentes des marchés de gros aux États-Unis.

La stratégie énergétique du Québec telle qu'elle est conçue en 1997 vise à amorcer et intégrer la production éolienne. Cet objectif sera rejeté par la Régie de l'énergie (« la Régie ») qui, après analyse, estime que l'entrée dans cette filière engendrera des coûts trop élevés. En outre, la Régie estime que ces coûts ne devraient pas être subis par les consommateurs. Le président d'Hydro-Québec s'oppose, lui aussi, à cette perspective⁶. Le choix de créer une filière industrielle pour stimuler le développement régional est un choix politique qui ne devrait pas être assumé par les consommateurs, faire autrement reviendrait à s'éloigner du « pacte » de la nationalisation qui repose sur un consensus qui attribue à Hydro-Québec la responsabilité de fournir de l'énergie au plus bas coût possible pour les résidents du Québec.

Le gouvernement du Québec choisira de passer outre. Malgré la décision négative de la Régie et prenant appui sur un rapport commandé à la firme Merry-Lynch qui propose une libéralisation du secteur de l'énergie, le gouvernement procède à la modification de la loi sur la Régie et de la loi sur Hydro⁷. Le rapport de la firme de consultation va paver la voie à l'introduction d'une distinction fondamentale : le Québec aura désormais un bloc d'énergie patrimoniale et un bloc d'énergie post-patrimoniale, celle qui sera produite par l'accroissement des capacités productives, notamment par celles du secteur éolien à développer. Les changements législatifs modifient les rôles de la Régie et d'Hydro-Québec. Sur le plan

⁵ Il reste tout de même des infrastructures hydroélectriques privées de production à des fins purement industrielles qui existent encore. C'est la même chose pour la distribution ou il existe encore des réseaux de distribution municipaux qui doivent cependant se conformer à la grille tarifaire d'Hydro-Québec.

⁶ Prémont, Marie-Claude. « L'étonnante construction juridique de l'énergie éolienne au Québec ». *Revue internationale de droit et politique de développement durable*, vol. 10, no 1, 2014, pp. 10-32.

⁷ Prémont, Marie-Claude. « L'étonnante construction juridique de l'énergie éolienne au Québec ». *Revue internationale de droit et politique de développement durable*, vol. 10, no 1, 2014, pp. 10-32.

réglementaire, la modification la plus importante affecte le rôle de la Régie. La compétence de supervision des activités de production est transformée en compétence sur l'examen des contrats de fourniture. En 2001, la Régie définit les principes d'appel d'offres et, par décret (1277-2001), crée le principe d'énergie patrimoniale. Tout dépassement de ce bloc d'énergie nécessite un contrat d'approvisionnement. Le conseil des ministres peut réserver à sa discrétion des contrats d'approvisionnement à un type de production donné. À partir de 2001, la Régie n'a plus de regard sur les activités de production, mais devient responsable de l'analyse des appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution.

La stratégie énergétique de 1997 visait explicitement à diversifier les sources de production d'électricité et à promouvoir les énergies renouvelables, notamment l'éolien, en complément de l'hydroélectricité. Elle avait également pour objectif de stimuler l'économie régionale en Gaspésie, durement touchée par la fermeture de filières industrielles historiques, et de respecter les engagements politiques en matière de diversification des sources énergétiques et de développement durable. À partir de la fin des années 1990, la Gaspésie connaît une suite de crises économiques : fermeture de la papetière Gaspésia à Chandler, déclin de l'industrie de la pêche et fermeture de la mine de Murdochville⁸. Ces crises entraînent une baisse démographique et un affaiblissement de l'économie locale. La mise en œuvre de la filière industrielle éolienne semble être le levier privilégié pour le développement régional de la Gaspésie par le gouvernement du Québec.

Dans ce nouveau contexte, Hydro-Québec agit désormais en tant qu'opérateur contractuel et Investissement Québec soutient le développement industriel, y compris l'implantation d'usines de fabrication de composants éoliens (LM Wind Power à Gaspé, RE Power à Matane)⁹. C'est Hydro-Québec Distribution qui est chargée de lancer les appels d'offres réservés à l'éolien et les projets devaient répondre à des critères techniques, territoriaux et financiers. Ce sont ces appels d'offres qui vont façonner la filière éolienne et orienter son développement. Des ententes concernant les redevances sont aussi conclues pour compenser les milieux impactés par les installations énergétiques. C'est ainsi qu'en 2025, le Québec compte désormais 3 667 MW de capacité éolienne installée sur ce modèle. L'éolien ne remplace pas encore les énergies fossiles, mais le secteur est aussi vu comme une contribution à l'augmentation de l'offre énergétique au Québec dans le récent plan d'action d'Hydro-Québec¹⁰.

Cette croissance par appel d'offres ne s'est pas faite sans coût. Le coût du post-patrimonial pour Hydro-Québec et ses consommateurs est estimé à plus de 6 milliards de dollars, le coût de son intégration au réseau est estimé à plus de 1 milliard de dollars et les profits estimés pour les investisseurs dans la filière éolienne sont estimés entre 0,9 et 1,7 milliard de dollars¹¹. Pour comprendre comment s'est faite cette croissance jusqu'à nos jours, et pour évaluer la portée des changements sur la configuration du secteur, il faut analyser les appels d'offres un par un, pour bien saisir ce qui, d'un contrat à l'autre, a changé.

⁸ Ibid.

⁹ ibid.

¹⁰ HYDRO-QUÉBEC. (2023). *Vers un Québec décarboné et prospère – Plan d'action 2035*, novembre 2023

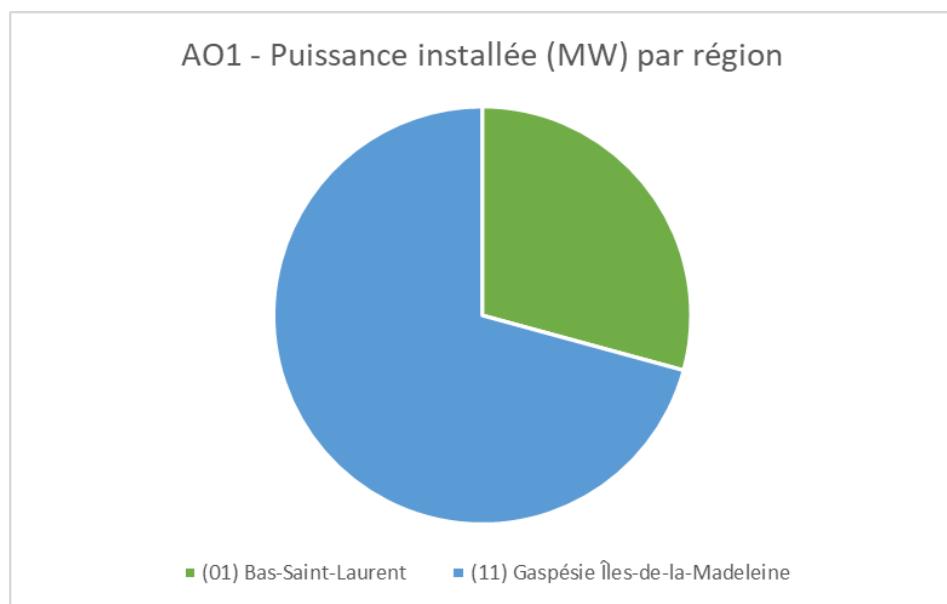
¹¹ FAGOAGA, N. et BEAUCAIRE, K. (2024). *La privatisation de l'énergie éolienne et l'impact sur la mission d'Hydro-Québec*, Rapport de recherche IRÉC, mars 2024

Évolution des appels d'offres

Dans ce chapitre, nous allons analyser les différents appels d'offres (AO) selon des paramètres tels que le contenu régional garanti, la propriété des parcs éoliens et les redevances pour les propriétaires et les municipalités.

Appel d'offres 2003 (AO1)

Le premier appel d'offres pour l'énergie éolienne¹² vise à répondre au premier objectif du développement de la filière éolienne, celui de favoriser le développement régional. Comme l'illustre la figure suivante, la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent (ici la MRC de la Matanie) sont concernés par les 820 MW du premier appel d'offres.



Graphique 1 : AO1 - Puissance installée (MW) par régions

Le contenu régional¹³ moyen des contrats de ce premier appel d'offres est de 53 %, ce qui permet une implantation ferme de cette filière dans le tissu économique régional. Concernant la propriété des parcs éoliens, 100 % des infrastructures éoliennes appartiennent à des partenaires privés. On parle ici d'Innergex (587 MW) et de Northland Power inc. (234 MW) qui sont propriétaires à l'heure actuelle après une consolidation de l'actionnariat de ces projets. La rente énergétique des installations est donc captée par ces compagnies privées. Contractuellement, ces parcs éoliens n'ont pas prévu de redevances pour

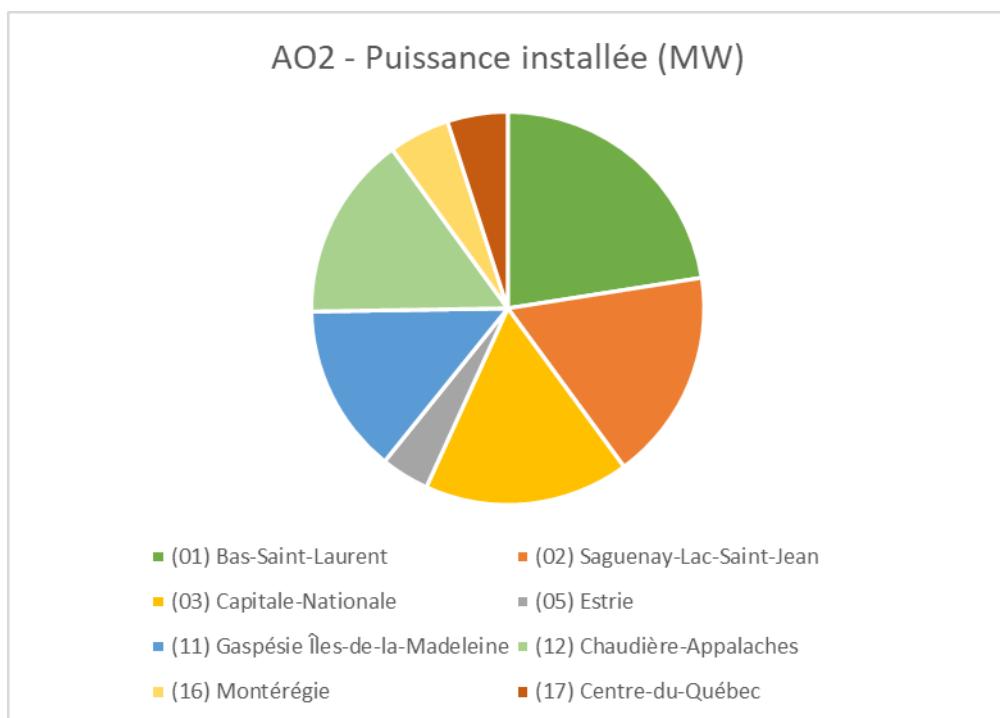
¹² Décret 352-2003 édictant le règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse. (D. 352-2003 (2003) 135 G.O.Q.12, 1677)

¹³ Le « contenu régional garanti » fait référence à une exigence imposée aux promoteurs de projets éoliens visant à assurer un approvisionnement régional, ici la Gaspésie et la Matanie. L'objectif est de permettre des retombées économiques régionales.

les municipalités alors que les redevances pour les propriétaires privés accueillant les éoliennes ne sont pas divulguées. Il n'est donc pas possible d'évaluer les revenus versés aux propriétaires.

Appel d'offres 2005 (AO2)

Le deuxième appel d'offres de 2005¹⁴ est le plus important avec 2000 MW ; cela représente la plus grande contribution aux installations de parcs éoliens au Québec. Contrairement au premier appel d'offres, les parcs se sont développés dans 8 différentes régions du Québec. Le Bas-Saint-Laurent devient le principal milieu récepteur avec 453 MW alors que les régions Saguenay–Lac-Saint-Jean, Capitale-Nationale, Chaudière-Appalaches, Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine accueillent entre 280 et 350 MW. La figure suivante présente cette répartition.



Graphique 2 : AO2 - Puissance installée (MW)

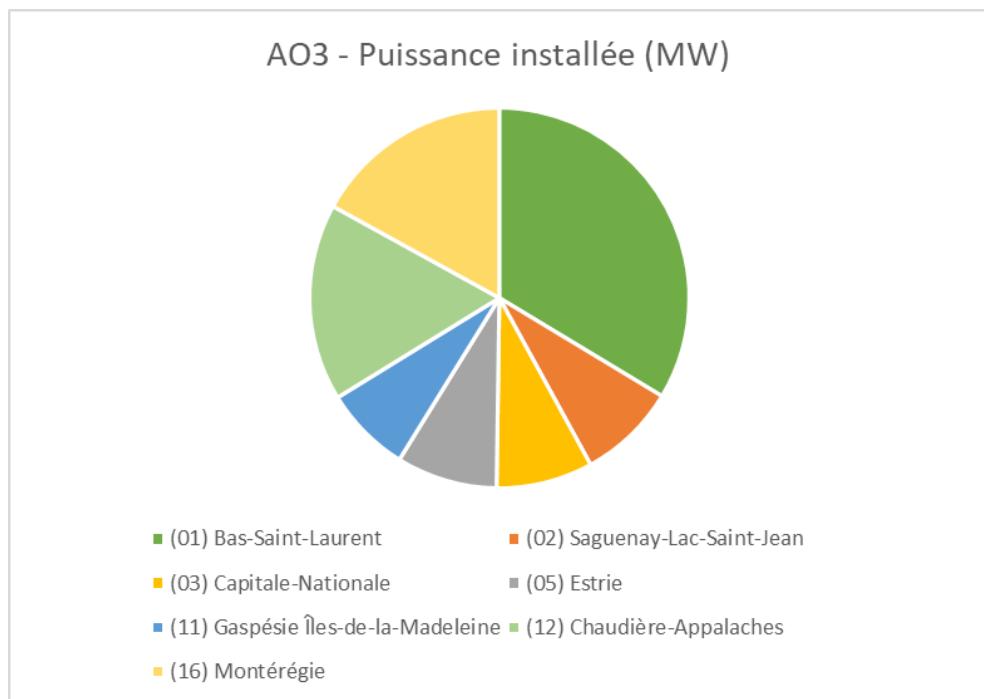
Cette diversification régionale s'accompagne paradoxalement d'une réduction du contenu régional garanti avec 35 % de moyenne. C'est donc une baisse de 18 points de pourcentage comparativement au premier appel d'offres (53 %). Concernant la propriété, ce sont toujours des projets privés qui sont développés mis à part deux projets : d'abord, Lac-Alfred où les MRC de La Mitis et de la Matapédia ont investi dans la société en commandite (SEC) créée pour les fins du projet, ainsi que Rivière-du-Moulin où les MRC de Charlevoix et du Fjord et les nations innues et Hurons-Wendat locales ont pu investir dans la SEC. De nouveaux acteurs s'impliquent dans la filière et participent un tant soit peu à la captation de la rente énergétique.

¹⁴ Décret 926-2005 édictant le règlement sur le second bloc d'énergie éolienne. (D. 926-2005 (2005, G.O.Q.2, 5859B)

Cet appel d'offres est le premier à intégrer des clauses de redevances privées au contrat avec des redevances garanties entre 2700 \$/MW et 5000 \$/MW pour une majorité des projets. Ces revenus peuvent être supérieurs grâce à un intéressement des propriétaires aux revenus. Cela se fait essentiellement grâce au cadre de référence¹⁵ négocié, mis en œuvre pour accompagner le développement de projets éoliens sur le territoire québécois.

Appel d'offres 2009 (AO3)

Le troisième appel d'offres de 2009, divisé en 2 blocs de 250 MW¹⁶, n'a engendré que d'une puissance installée avec 286 MW, mais il se démarque par la diversité de projets d'approximativement 24 MW. Cela en fait un AO assez diversifié régionalement avec 7 régions impliquées. Le Bas-Saint-Laurent, Chaudière-Appalaches et la Montérégie sont les régions qui ont accueilli plusieurs projets comme le montre le graphique suivant.

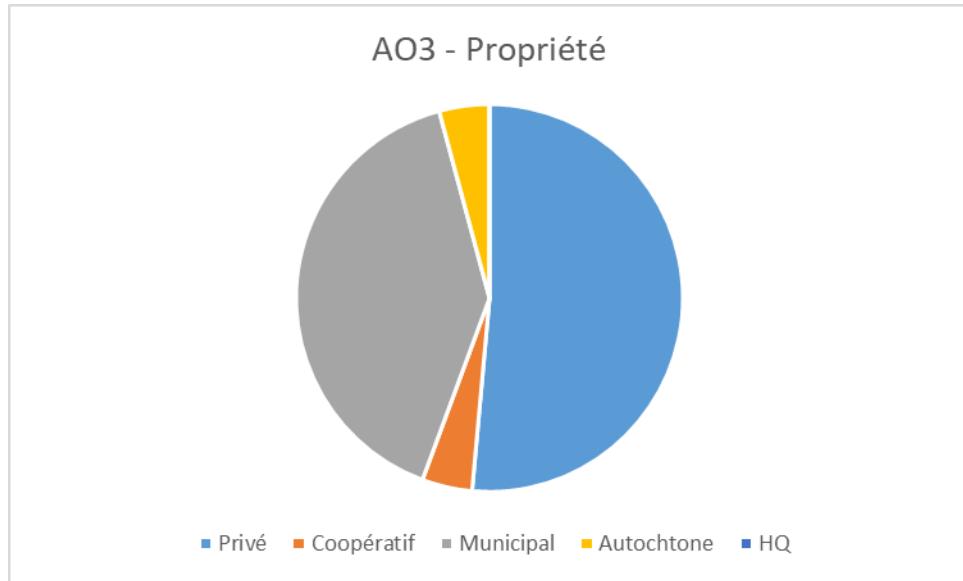


Graphique 3 : AO3 - Puissance installée (MW)

¹⁵ Le *Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier* est un document élaboré par Hydro-Québec en collaboration avec l'Union des producteurs agricoles (UPA). Il vise à guider les promoteurs éoliens et les producteurs agricoles ou forestiers dans la planification et la réalisation de projets éoliens sur des terres agricoles et forestières.

¹⁶ Décret 1043-2008 – Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones (D. 1043-2008 (2008) 140 G.O.Q.46, 5865) et décret 1045-2008 – Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires (D. 1045-2008 (2008) 140 G.O.Q.46, 5866)

Le contenu régional moyen est de 33 %, une valeur proche de l'appel d'offres précédent, mais la principale nouveauté est l'implication de nouveaux partenaires dans les sociétés en commandite avec une plus grande implication des municipalités (40 %), du milieu coopératif (4 %) et du milieu autochtone (3 %), comme nous le montre le graphique suivant. Ce sont les premiers qui intègrent des ententes paritaires pour les municipalités, MRC ou régies intermunicipales.



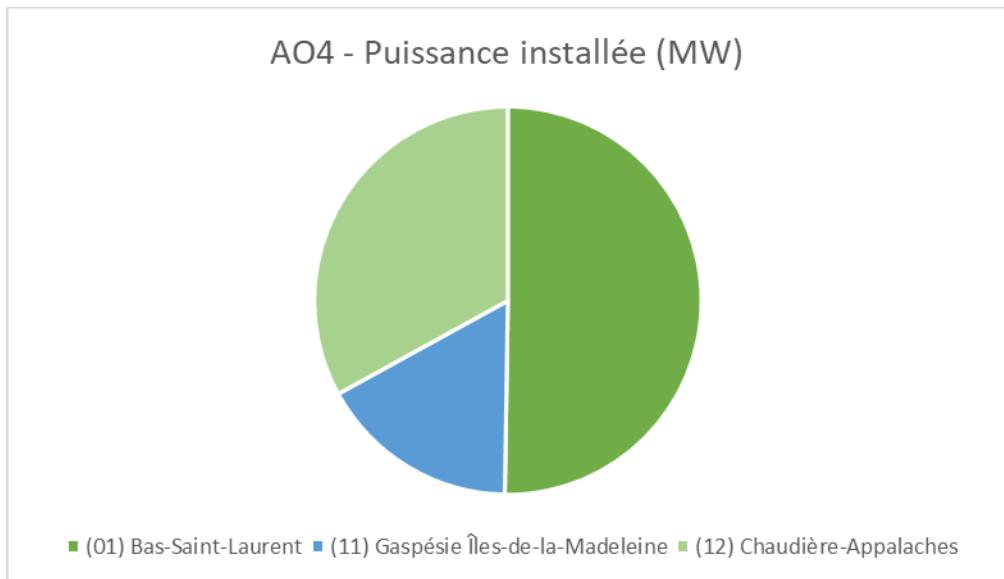
Graphique 4 : AO3 - Propriété

Concernant les redevances, c'est un portrait comparable à l'appel d'offres de 2005 avec des redevances privées garanties entre 2500 et 5187 \$/MW pour une majorité de projets et des revenus potentiels pouvant le dépasser selon le type d'intéressement des propriétaires terriens. Concernant les redevances municipales, il n'existe pas de mécanisme pour les rémunérer au contrat.

Appel d'offres 2014 (AO4)

Le quatrième appel d'offres de 2014¹⁷ compte pour 446 MW de puissance installée et revient à une répartition géographique plus proche du premier appel d'offres avec des projets au Bas-Saint-Laurent, en Gaspésie-Îles-de-La-Madeleine et en Chaudière-Appalaches comme le montre le graphique suivant.

¹⁷ Décret 1149-2013 édictant le règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne. (D. 1149-2013 (2013) 145 G.O.Q.44A, 4933A)



Graphique 5 : AO4 - Puissance installée (MW)

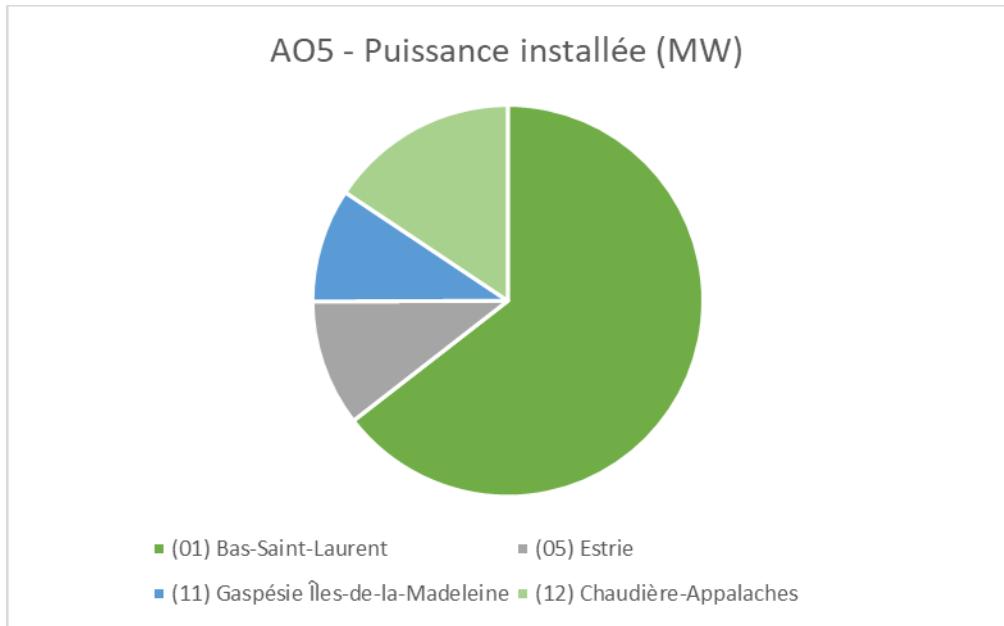
Le contenu régional garanti augmente légèrement pour atteindre 40 % et ainsi consolider le développement de la filière éolienne régionale. Deux projets voient l'implication du milieu municipal via la Régie intermunicipale de la Gaspésie (RIEGIM) et la Régie intermunicipale du Bas-Saint-Laurent (RIEBSL) via des investissements qui permettront aux MRC de l'Est-du-Québec d'accéder à la rente énergétique du Québec.

La principale nouveauté de cet AO concerne les redevances pour les municipalités qui s'ajoutent aux redevances privées et qui sont de 5 000 \$/MW pour tous les parcs éoliens. C'est la première fois que les municipalités vont obtenir des redevances sans contrepartie, en raison de la présence d'infrastructures énergétiques et des activités industrielles sur le territoire.

Appel d'offres 2021 (AO5)

Le cinquième appel d'offres de 2021¹⁸ autorisant 1150 MW de nouveaux projets éoliens permet le développement de 7 parcs éoliens dans 4 régions différentes comme le montre le graphique suivant.

¹⁸ Décret 1441-2021 édictant le règlement sur un bloc de 480 mégawatts d'énergie renouvelable. (D. 1441-2021 (2021) 153 G.O.Q.47, 7137)



Graphique 6 : AO5 - Puissance installée (MW)

Concernant le contenu régional garanti, seuls deux projets en comprennent, pour une valeur de 5 et 10 %. Le contenu québécois est de l'ordre de 60 et 55 % respectivement. C'est la fin du contenu régional garanti pour les appels d'offres.

Pour la première fois, les partenaires privés détiennent moins de 50 % des infrastructures éoliennes des projets de cet appel d'offres. Ceci est rendu possible par l'implication d'Hydro-Québec à 33 %, à parts égales avec l'Alliance de l'énergie de l'Est et EDF Énergies nouvelles. Dans la continuité des deux derniers appels d'offres, les milieux municipal et autochtone sont impliqués sur des projets éoliens à parité.

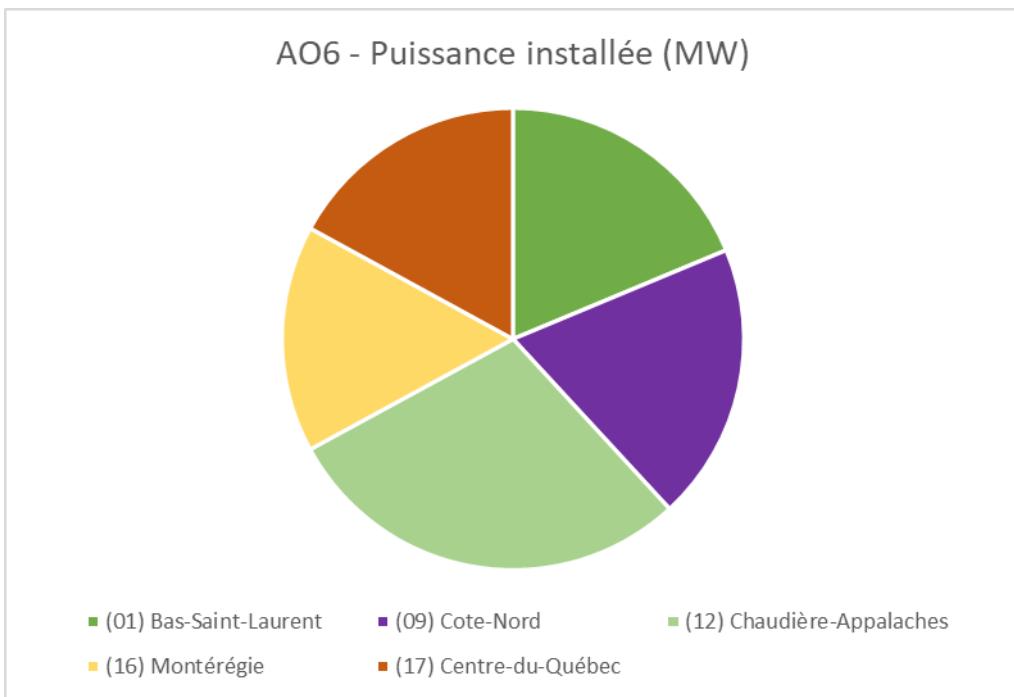
Les redevances garanties restent entre 4 500 et 5 000 \$/MW pour les propriétaires terriens alors que cela augmente pour les collectivités, pour se retrouver entre 5 700 et 6 200 \$/MW. Il est à noter que 2 projets se retrouvent en terres publiques n'entraînent donc pas de redevances.

Appel d'offres 2023 (AO6)

Le sixième appel d'offres éolien de 1500 MW¹⁹ permet le développement de projets totalisant 1 555 MW dans de nouvelles régions telles que le Centre-du-Québec et la Côte-Nord comme le présente le graphique suivant. Cela implique une multiplication par plus de 4 fois la puissance installée dans la zone agricole²⁰.

¹⁹ Décret n° 285-2023 édictant le Règlement sur un bloc de 1500 mégawatts d'énergie éolienne (D. 285-2023 (2023) 155 G.O.Q.II, 707A)

²⁰ 101 MW pour l'AO2, 97 MW pour l'AO3 et 615 MW pour l'AO6



Graphique 7 : AO6 - Puissance installée (MW)

Aucun projet ne comprend de contenu régional garanti et 5 projets sur 7 prévoient un contenu québécois garanti entre 30 et 60 %. Dans la continuité des projets de l'AO5, le milieu municipal et les Premières Nations détiennent une majorité des parts dans les SEC.

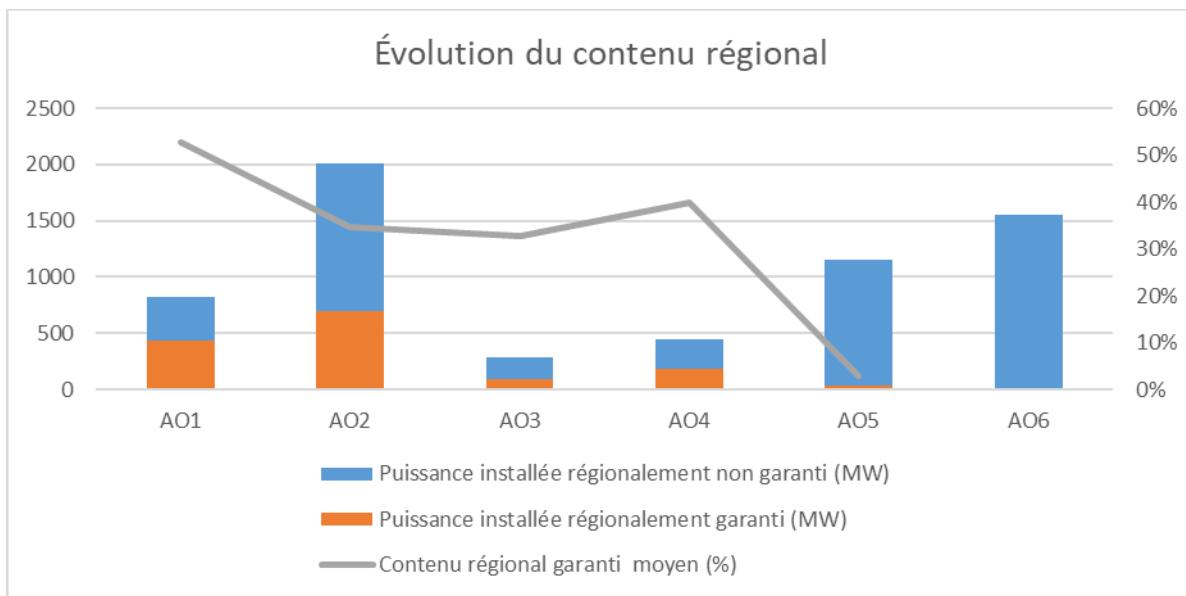
Les redevances privées garanties sont en baisse (entre 2500 et 6000 \$/MW) alors que les redevances municipales garanties atteignent 6227 \$/MW pour tous les projets.

Un premier bilan partiel

L'objectif principal invoqué pour justifier le développement de la filière éolienne était de permettre le développement régional, celui de la Gaspésie plus spécifiquement. Nous prenons l'hypothèse que l'on peut évaluer l'importance de ce développement régional en identifiant le contenu régional garanti, les revenus issus de la propriété des installations énergétiques et les redevances. Nous allons analyser l'évolution du contenu régional par appel d'offres et la diversification de la propriété des installations afin d'identifier à qui profitent la rente énergétique et l'évolution des redevances pour le milieu en différenciant les propriétaires terriens accueillant les infrastructures et les municipalités.

Contenu régional garanti

En regardant l'évolution du contenu régional garanti sur le graphique suivant, on se rend compte d'une différence claire entre les 4 premiers AO et les deux derniers AO concernant le contenu régional garanti avec un tassement qui ramène à une valeur de 3 % ce contenu régional garanti.



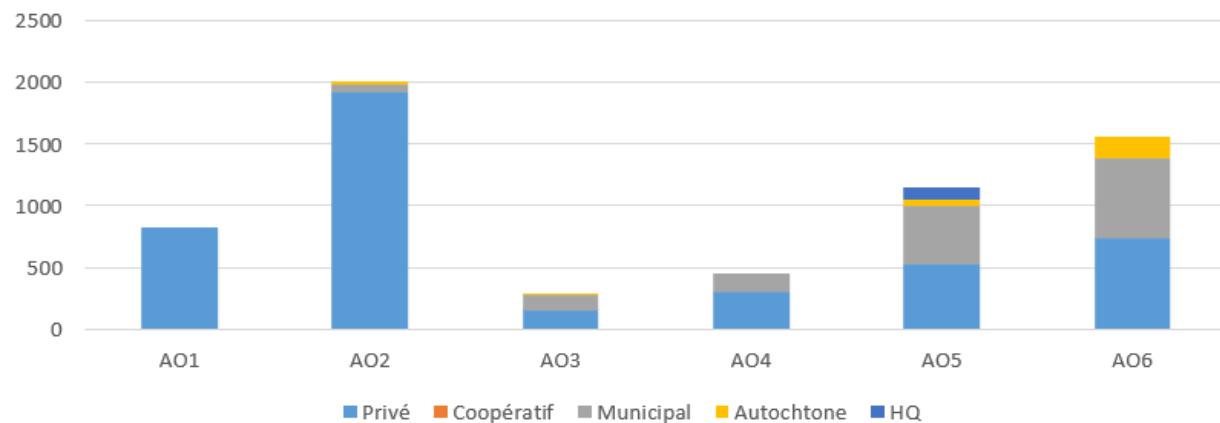
Graphique 8 : Évolution du contenu régional par appel d'offres

Concernant le contenu québécois garanti, la valeur médiane est de 60 % et on la retrouve dans tous les contrats des AO2, AO3 et AO4. Concernant l'AO1, le contenu régional garanti correspond à la valeur de contenu québécois garanti de 60 % alors que les AO5 et AO6 ont autorisé 6 projets sans contenu québécois garanti. Aucun projet du dernier appel d'offres ne propose de contenu régional garanti. Une des raisons qui explique cette absence est la grille de critères utilisée pour l'analyse des projets éoliens pour l'AO5 et l'AO6.

Propriété des parcs éoliens

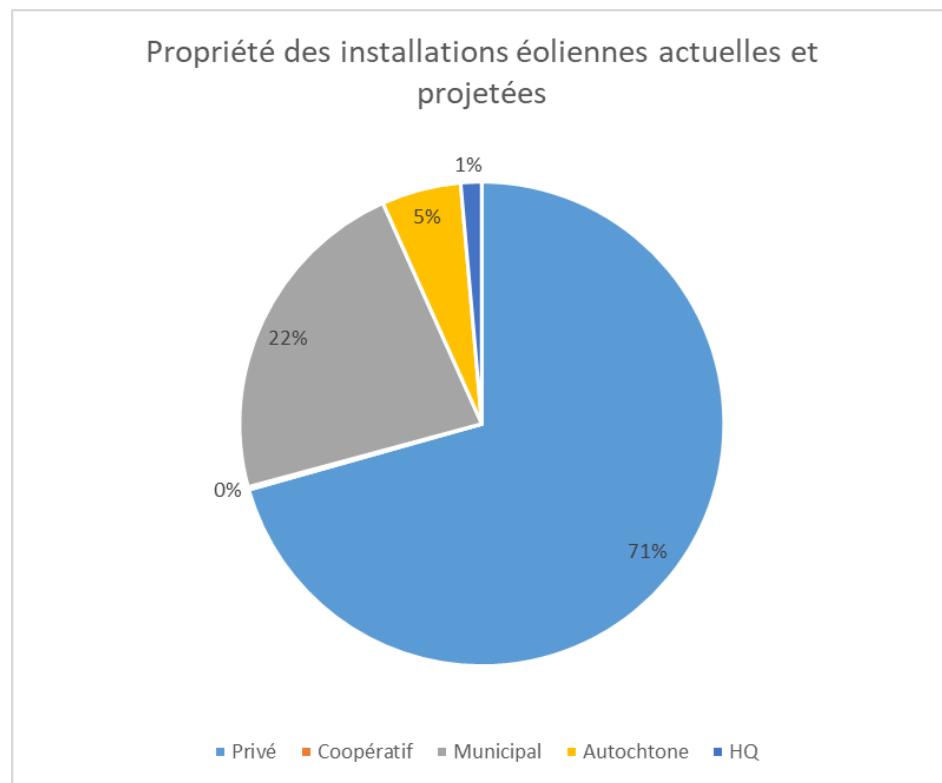
L'analyse révèle que la propriété des installations éoliennes reste largement l'affaire des investisseurs privés lors des 4 premiers appels d'offres. L'implication des municipalités et des communautés autochtones s'amorce dès le deuxième appel d'offres. C'est uniquement à partir du 4e appel d'offres que la propriété privée n'est plus majoritaire. En effet, un projet de l'AO5 intégrant Hydro-Québec dans la propriété et un projet de l'AO6 intégrant une communauté autochtone dans l'actionnariat de l'entreprise privée abaissent ce pourcentage à moins de 50 %. Cela démontre aussi que les partenariats 50/50 sont dorénavant la norme.

Évolution de la propriété des infrastructures éoliennes issues des appels d'offres



Graphique 9 : Évolution de la propriété des infrastructures éoliennes issues des appels d'offres

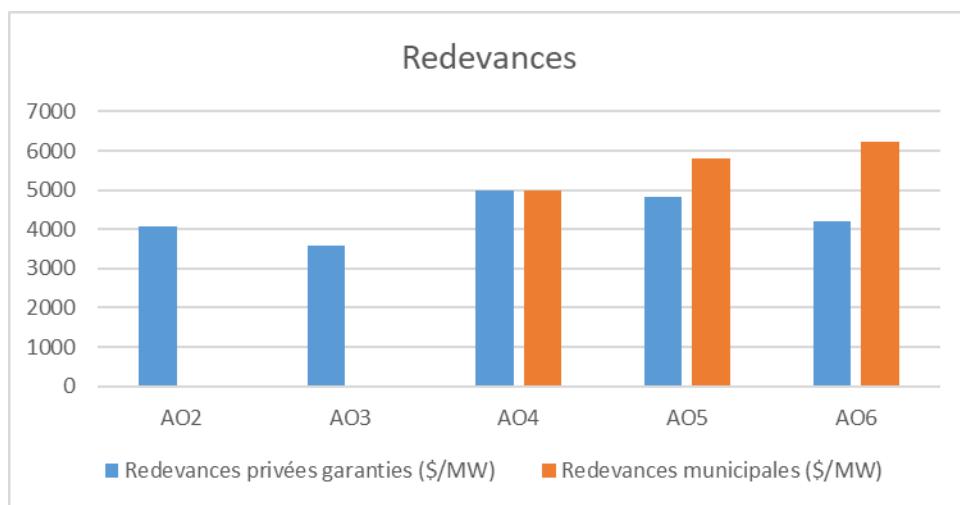
En analysant la propriété des parcs éoliens existants, nous nous rendons compte que pour l'ensemble des équipements installés par appels d'offre, la propriété privée domine avec 70,6 %, la propriété municipale est de 22,5 %, la propriété autochtone de 5,3 %, la propriété d'Hydro-Québec de 1,4 % et la propriété coopérative de 0,2 %. Cela indique donc que la grande majorité de la rente énergétique des installations éoliennes au Québec est privatisée.



Graphique 10 : Propriété des installations éoliennes actuelles et projetées

Redevances

L'évolution des redevances est difficile à évaluer, car il existe une grande variété de situations. Les modalités varient en fonction du type de rémunération : redevance garantie ou revenus liés à la performance du projet. C'est seulement à partir du deuxième appel d'offres qu'un cadre de référence²¹ intégrant les bonnes pratiques permet de mieux encadrer les redevances pour les propriétaires terriens. Le quatrième appel d'offres entraîne l'introduction des redevances municipales garanties pour les collectivités réceptrices, ce que l'on peut observer sur le graphique suivant. Une baisse de la redevance pour les propriétaires en \$/MW pourrait être attribuée à l'augmentation de la puissance installée des nouvelles générations d'éoliennes.



Graphique 11 : Évolution des redevances par appel d'offres

²¹ Le Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier est un document élaboré par Hydro-Québec en collaboration avec l'Union des producteurs agricoles (UPA). Il vise à guider les promoteurs éoliens et les producteurs agricoles ou forestiers dans la planification et la réalisation de projets éoliens sur des terres agricoles et forestières.

Récapitulatif

Appel d'offres	Répartition régionale	Contenu régional garanti (Moyenne)	Propriété	Redevances
A01 – 2003 820 MW	2 régions Est du Québec	53 %	Privé : 100 %	Propriétaires : données non publiques.
A02 – 2005 2011 MW	8 régions	35 %	Privé : 95 % Municipal : 3 % Autochtone : 2 %	Propriétaires : cadre de référence.
A03 – 2009 286 MW	7 régions	33 %	Privé : 51 % Coopératif : 4 % Municipal : 40 % Autochtone : 4 %	Propriétaires : cadre de référence.
A04 – 2014 446 MW	3 régions Est du Québec	40 %	Privé : 67 % Municipal : 33 %	Propriétaires : cadre de référence. Municipalités : revenus garantis.
A05 – 2021 1144 MW	4 régions Est du Québec majoritaire	3 %	Privé : 46 % Municipal : 42 % Autochtone : 4 % Hydro-Québec : 8 %	Propriétaires : cadre de référence. Municipalités : revenus garantis.
A06 – 2023 1555 MW	5 régions	-	Privé : 48 % Municipal : 41 % Autochtone : 11 %	Propriétaires : cadre de référence. Municipalités : revenus garantis.

Tableau 1

Partenariats à géométrie variable

Au cours des dernières années, Hydro-Québec a utilisé plusieurs méthodes pour réaliser des projets sans appel d'offres. Cela inclut des appels à proposition, l'utilisation de dispenses et la contractualisation de gré à gré pour développer la filière éolienne. Les projets Apuiat (200 MW), Mesgi'g Ugju's'n 1 (MU1), Grosse-Île, Whapmagoostui – Great Whale River (GWR) et Dune-du-Nord en sont des exemples

spécifiques, mais Apuiat et MU1 sont les seuls intégrés au réseau actuel alors que les autres visent le remplacement de la consommation de mazout pour les réseaux autonomes d'Hydro-Québec.

Projets éoliens sur les terres du Séminaire de Québec

Le Séminaire de Québec possède la Seigneurie de Beaupré, un territoire de plus de 63 000 hectares, un domaine fondé en 1626. Les principales activités pratiquées sur ce territoire sont l'exploitation forestière, la sylviculture, la villégiature, la chasse et la pêche en clubs privés et, depuis 2005, le développement éolien. Boralex et Énergir développent des projets éoliens totalisant 364 MW à la Seigneurie de Beaupré depuis 16 ans. Le projet éolien Des Neiges, prévu pour 2026, vise à augmenter la capacité énergétique de la région. Ce projet comprend trois parcs distincts totalisant 1200 MW : le secteur sud, le secteur Charlevoix et le secteur ouest comptent pour 400 MW chacun. Le promoteur est BVH1 S.E.N.C²².

Phases de développement des parcs éoliens des terres du Séminaire de Québec

Projet	Appel d'offres	Mise en service	Puissance installée	Propriétaires (% de parts)
Seigneurie de Beaupré – Phase I (Parcs 2 et 3)	AO2 (2005)	2013	272 MW	Boralex (50 %) Énergir (50 %)
Seigneurie de Beaupré – Phase II (Parc 4)	AO2 (2005)	2014	68 MW	Boralex (50 %) Énergir (50 %)
Seigneurie de Beaupré – Phase III (Parc communautaire)	AO3 (2009)	2015	24 MW	Boralex (50 %) MRC de La Côte-de-Beaupré (50 %)
Projet éolien Des Neiges – Secteur Sud	Gré à gré (2023)	-	400 MW	BVH1 S.E.N.C.
Projet éolien Des Neiges – Secteur Charlevoix	Gré à gré (2023)	-	400 MW	BVH1 S.E.N.C.
Projet éolien Des Neiges – Secteur Ouest	Gré à gré (2023)	-	400 MW	BVH1 S.E.N.C.

Tableau 2

L'aboutissement de ces différentes phases en fera le parc éolien le plus grand au Québec pour une puissance installée totale de 1564 MW. Boralex est l'acteur principal en étant propriétaire des différents parcs alors qu'Énergir, Hydro-Québec et la MRC de la Côte-de-Beaupré sont des acteurs secondaires dans

²² Société détenue par Boralex (33,33 %), Énergir (33,33 %) et Hydro-Québec (33,33 %)

la propriété. Les revenus de redevances iront principalement au Séminaire de Québec alors que des redevances sont attendues pour les municipalités. Sans contrats publics, nous nous basons sur les communications publiques de l'entreprise maître d'œuvre BVH1.

Le développement éolien dans l'Est du Québec

Pour les deux premiers appels d'offres, représentant 2830 sur les 3700 MW d'infrastructures éoliennes, l'implication municipale se résumait à une prise de participation de 10 % ou moins pour les 4 MRC participantes.

Le troisième appel d'offres qui privilégie des parcs éoliens communautaires de 24 MW voit pour la première fois une implication des municipalités dans le partage de la propriété du parc éolien²³. Pour le milieu municipal, l'implication dans la propriété des installations reste le moyen le plus sûr de maximiser les retombées économiques pour les régions impliquées. C'est dans ce cadre que s'est organisée une réponse municipale dans l'Est du Québec. Ainsi apparaît parmi les partenaires de parcs éoliens de l'AO3 la Régie intermunicipale de transport Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine (RIÉGÎM) qui a été constituée en 2009 dans le but de permettre aux MRC de la région d'accéder à la rente énergétique. Elle est composée de 37 municipalités et regroupe les 6 MRC de la région. La RIÉGÎM est composée de représentants des MRC membres. Elle fonctionne sous un modèle d'administration publique, où les bénéfices sont réinvestis dans les communautés locales. Crée en parallèle, la Régie intermunicipale de l'énergie du Bas-Saint-Laurent (RIEBSL) regroupe les MRC du Bas-Saint-Laurent et est dirigée par un conseil d'administration composé de représentants des MRC membres. L'objectif reste de maximiser les retombées pour les communautés locales.

Le RIÉGÎM et le RIEBSL s'impliquent dans les projets éoliens de Nicolas-Riou (224 MW) et Roncevaux (75 MW) issus du 4e appel d'offres afin de pouvoir maximiser les retombées économiques pour leurs communautés. Dans chaque projet, le RIEBSL possède 33,33 % des parts alors que le RIÉGÎM possède 16,67 %.

En 2014, l'Alliance de l'énergie de l'Est est formée par la RÉGÎM et la RIEBSL afin de maximiser les retombées économiques des projets éoliens régionaux. En 2023, les MRC de Montmagny et de L'Islet se joignent. L'Alliance est constituée par une société en commandite composée de 17 membres, répartis comme suit : RIEBSL, 60 % des voix (9 administrateurs) ; RÉGÎM, 30 % des voix (6 administrateurs) ; MRC de Montmagny, 5 % des voix (1 administrateur) et MRC de L'Islet pour 5 % des voix (1 administrateur). Sa création arrive 11 ans après le premier appel d'offres et sa croissance reste dépendante de sa capacité d'investissement. Il faut le rappeler, toutes les structures juridiques utilisées pour les parcs éoliens sont des SEC. Cela nécessite donc que ces municipalités investissent en capital propre dans les projets éoliens de leur territoire.

²³ On parle ici des MRC de la Côte-de-Beaupré (50 %), MRC du Granit (30 %), Municipalité de Frampton (33 %), MRC de la Mitis (30 %), RIEGIM (40 %), MRC Pierre de Saurel (100 %), Municipalité de Saint Damase (50 %), MRC de Bellechasse (49 %), MRC de Témiscouata (49 %), MRC de Rivière-du-Loup (50 %)

Maintenant regroupées, les MRC de l'Est du Québec, de Montmagny et des Îles-de-la-Madeleine se sont donc organisées sous la forme d'une société en commandite afin de pouvoir capter les revenus du développement des parcs éoliens sur leurs territoires. L'Alliance de l'énergie de l'Est est ainsi partenaire dans 4 projets du 5e appel d'offres²⁴ et dans 2 du 6e appel d'offres²⁵.

Afin de contextualiser la réalité économique de la région, dans les MRC concernées, seules celles de Rimouski-Neigette (3e quintile) et Rivière-du-Loup (2e quintile et le seul indice positif) s'éloignent du classement de dévitalisation des municipalités où se retrouvent la majorité des autres, soit dans les deux derniers quintiles de l'indice de vitalité économique du Québec²⁶. Plus de 20 ans après le premier appel d'offres, la MRC de la Côte-de-Gaspé est la seule qui a connu une amélioration de son classement. On y retrouve LM Wind Power Canada inc., technocentre éolien et Fabrication Delta, des entreprises dont les retombées pourraient avoir influencé positivement l'économie locale.

La participation des communautés autochtones

Sur le territoire québécois, les communautés autochtones, au même titre que les municipalités, participent au développement de projets éoliens et la forme varie selon la géographie du parc et les ambitions de la communauté.

Les Innus contribuent à deux parcs éoliens : d'abord, Apuiat, un parc de 200 MW prévu pour 2025, avec un partenariat entre Boralex (50 %) et neuf communautés innues (50 %), résultant d'une entente de gré à gré, ainsi que le projet Peshu Napeu (302 MW), qui se développe sur des terres publiques en impliquant la MRC de Manicouagan (23 %) et le Partenariat Pessamit-Innergex, co-détenu par le conseil des Innus de Pessamit et Innergex, avec des redevances versées à la MRC en plus des revenus issus des bénéfices du parc éolien.

Les Atikamekw sont également impliqués dans les projets éoliens au Québec. La zone Chamouchouane, qui vise une puissance de jusqu'à 3 000 MW, est un partenariat entre les Atikamekw de Wemotaci, Pekuakamiulnuatsh, Hydro-Québec et la MRC du Domaine-du-Roy, et fait partie de la stratégie éolienne d'Hydro-Québec.

Les Mohawks de Kahnawà:ke sont impliqués dans deux projets : Des Cultures (24 MW) et Les Jardins (147 MW). Le premier est détenu par Kruger (50 %) et Énergies durables Kahnawà:ke (50 %), tandis que le second voit l'implication de la MRC Jardins de Napierville (25 %) et Énergies durables Kahnawà:ke (25 %). Ce dernier se développe sur une zone agricole, contrairement aux précédents qui se développent principalement sur des terres publiques.

Les Mi'gmaq sont présents dans les parcs éoliens Mesgi'g Ugu's'n (MU1 – 150 MW et MU2 – 102 MW) à travers Ressources Mi'gmawei Mawiomi S.E.C., qui possède 50 % du parc avec Innergex détenant les

²⁴ Canton McNider, Forêt Domaniale, Madawaska, PPAW

²⁵ PPAW-2, St-Paul-Montminy

²⁶ Institut de la statistique du Québec. (2022). Indice de vitalité économique des territoires. <https://statistique.quebec.ca/fr/document/indice-de-vitalite-economique-des-territoires>

50 % de parts supplémentaires. Le premier projet (MU1) résulte d'une disposition accordée par le gouvernement du Québec permettant à HQD de négocier directement sur le territoire Mi'gmaq.

Les Abénakis (Ndakina) ont récemment commencé à participer aux projets éoliens avec une participation de 5 % dans des parcs dans Chaudière-Appalaches.

La participation de la Première Nation Wolastoqiyik Wahsipekuk se fait au sein de l'Alliance de l'Énergie de l'Est afin de récupérer des revenus de la manne éolienne.

Les nations Mi'gmaq, Innu et Mohawk sont les plus impliquées dans les parcs éoliens actuels ou bientôt mis en service. La participation des Abénakis et de la Nation Wolastoqeyest de nature financière, avec une implication dans les SEC créée pour la gestion des parcs éoliens. L'implication des Atikamekw et des Innus sera cruciale pour les grands projets à venir dans le cadre de la stratégie éolienne en Mauricie et sur la Côte-Nord.

TES Canada

Le Projet Mauricie de TES Canada prévoit la construction d'un parc éolien de 800 MW et d'un parc solaire de 200 MW destiné à alimenter une usine de production d'hydrogène vert en Mauricie. Le projet touche une douzaine de municipalités dans les MRC de Mékinac et des Chenaux.

Entièrement privé et issu d'une initiative industrielle qui n'émane pas du milieu, le projet suscite des débats au sein des communautés locales. Des groupes de citoyens expriment des préoccupations concernant l'impact environnemental et social du parc éolien, ainsi que le manque de transparence et de consultation publique. Ne répondant pas à un appel d'offres public soumis au contrôle de la Régie de l'énergie et n'émanant pas d'une initiative de la collectivité, ce projet privé situé dans une région adjacente à l'usine projetée (et non pas un site adjacent aux installations prévues) d'un projet industriel discutable aura un impact majeur sur le territoire principalement agricole de la Mauricie. Plus de 140 éoliennes de 6 MW de puissance y modifieront le paysage et l'utilisation du sol. La particularité de ce territoire est qu'il regroupe des municipalités qui se situent dans le 5e quintile de vitalité économique.

Comme contribution à la communauté, TES propose une structure de compensation communautaire équitable pour toutes les parties prenantes. Le projet versera 13 500 \$/MW installé. Cela correspond à 2 273 dollars de plus que les 11 227 \$/MW auxquels on aurait pu s'attendre en suivant le cadre de référence utilisé pour le dernier appel d'offres. Cependant, ces paiements seront répartis comme suit : 4 500 \$/MW au propriétaire recevant une éolienne, 4 500 \$/MW à la municipalité d'accueil, et 4 500 \$/MW aux "voisins". Les citoyens à proximité ("voisins") partageront un paiement collectif de 4 500 \$/MW, qui sera divisé équitablement entre tous les résidents « proches » des éoliennes. C'est donc un recul concernant les redevances comparé au dernier appel d'offres. Par ailleurs, aucun revenu n'est prévu pour les MRC « adjacentes » au projet industriel.

Le contexte juridique des partenariats

Les compétences municipales en énergie

Le développement de la filière éolienne s'est réalisé autour d'un modèle de propriété qui est celui des Sociétés en commandite (SEC). Cette structure juridique est largement répandue pour le développement privé, notamment pour les infrastructures énergétiques. La loi sur les compétences municipales votée en 2005²⁷ afin de permettre pour la première fois l'implication du milieu municipal inclut, dans son texte, la contribution à une telle société afin d'obtenir une part de la propriété d'un parc éolien pour une municipalité.

Art. 17.1 : « Toute municipalité locale peut constituer, avec une entreprise du secteur privé, une société en commandite pour produire de l'électricité au moyen de l'énergie éolienne.

L'entreprise du secteur privé doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité. » (2005, c. 50, a. 107)

Cette structure est, d'ailleurs, aussi privilégiée pour des partenariats public/public :

Art 17 : « Toute municipalité locale peut constituer avec Hydro-Québec une société en commandite qui a, entre autres objets, celui de produire de l'électricité.

Hydro-Québec doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité. » (2005, c. 50, a. 107)

Cette structure juridique, qui était déjà la norme dans le secteur privé, devient dorénavant la norme pour le développement en partenariat de la filière éolienne. Les municipalités ont l'obligation de se conformer à ce modèle. Une modification de cet article fut réalisée à travers les années, mais aucun n'ouvre la porte à des structures alternatives au statut d'entreprise.

Les premières modifications furent faites dès 2006 afin d'intégrer la participation à des projets hydroélectriques dans les compétences municipales. C'est pour permettre leur implication dans les projets de petite hydraulique que cette modification a d'ailleurs été réalisée. Elle remplace aussi la spécification SEC par entreprise pour les partenaires privés, mais la laisse à l'article 17 pour les projets avec Hydro-Québec.

Art. 17.1 : « Toute municipalité locale peut exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité au moyen d'un parc éolien ou d'une centrale hydroélectrique. [...] »

Cela ne permet donc toujours pas l'ouverture à des alternatives à l'entreprise privée. Cela enlève, cependant, l'obligation que le commandité soit l'entreprise privée et ouvre la porte à l'utilisation de

²⁷ Loi sur les compétences municipales L.Q. 2005, c. 47.1, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-47.1/20211105>

sociétés par action (SA) détenues par des entreprises privées conjointement avec des municipalités pour la gestion opérationnelle des parcs éoliens.

Les modifications subséquentes vont essentiellement permettre d'élargir les projets aux énergies renouvelables et au stockage :

Art. 17.1. : « Toute municipalité locale peut exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable. L'entreprise peut exercer toute activité de stockage qui est accessoire à ses activités de production. [...] »

Concernant les MRC, leur contribution est plus clairement balisée et n'a pas fait l'objet de modifications avec les années. Celles-ci doivent ainsi obligatoirement passer par le biais d'une société en commandite pour investir la filière éolienne :

Art. 111. : « Toute municipalité régionale de comté peut constituer, avec une entreprise du secteur privé, une société en commandite pour produire de l'électricité au moyen de l'énergie éolienne ou d'une centrale hydroélectrique.

L'entreprise du secteur privé doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité. »

Le milieu municipal reste donc contraint à voir sa structure de propriété dépendante d'un modèle, celui de la société en commandite.

Les sociétés en commandite

Les sociétés en commandite (SEC) offrent une structure juridique qui distingue deux types d'associés : les commandités et les commanditaires. Le commandité est responsable de la gestion active de la société et assume les dettes, tandis que le commanditaire agit comme investisseur en apportant du capital tout en limitant sa responsabilité à ce montant. Les SEC sont souvent constituées comme entités ad hoc vouées à un projet précis. Dans les partenariats public-privé (PPP), les SEC servent de véhicules d'investissement et d'exploitation, structurant le projet de manière distincte des entités partenaires.

Cette structure permet un cloisonnement des risques, où les commanditaires ne peuvent perdre que leur mise de fonds sans assumer les responsabilités de gestion. Elle offre une simplicité fiscale, une souplesse contractuelle et une limitation des risques. Elle peut associer intérêts publics et privés dans une même structure, assurant un équilibre entre implication et protection.

Au Québec, les SEC ont été fréquemment utilisées pour les projets éoliens, permettant aux collectivités locales de participer financièrement. Cependant, elles font face à des enjeux de transparence, de complexité juridique et de responsabilisation. Elles ne sont pas soumises aux mêmes obligations de reddition de comptes que les entités publiques, ce qui peut poser des problèmes de transparence, surtout avec des fonds publics engagés. La participation des collectivités publiques à une SEC peut entraîner un engagement financier sans réel pouvoir de contrôle. Cela peut soulever des questions de légitimité démocratique.

Le financement

Dans le cadre des SEC, la contribution des partenaires privés correspond à un financement classique d'infrastructures énergétiques de production. Les revenus sont assurés par tarif d'achat garanti Hydro-Québec, un acteur solvable qui exclut la SEC des risques de marché. Pour permettre aux municipalités d'accéder à une partie des revenus de la filière éolienne, elles doivent emprunter pour accéder au capital nécessaire à leur implication. Le milieu municipal a accès à du financement par des emprunts, sous la coordination du MAMH. Cela inclut des émissions obligataires groupées par le MAMH, permettant des taux avantageux, ainsi que du financement bancaire auprès d'institutions financières privées ou publiques, telles que Desjardins, Banque Nationale, et Investissement Québec. Les municipalités québécoises utilisent majoritairement les émissions obligataires collectives du gouvernement du Québec pour bénéficier de taux plus bas et réduire les frais.

Le choix a priori du véhicule financier pour la propriété des parcs éoliens détermine la méthode, pour les municipalités, d'accéder aux retombées économiques du développement éolien. En contraignant et en orientant, par la loi, l'action des municipalités, il est difficile d'envisager actuellement une voie alternative de prise de participation plus proche du rôle et des compétences du milieu municipal.

Principaux enseignements

Le développement régional et l'éolien

Comme nous l'avons vu, la filière éolienne en Gaspésie s'est construite sur une prémissse politique, soit celle du développement régional. Devant le refus de la Régie et d'Hydro-Québec qui estiment à l'époque qu'une filière éolienne, dans un contexte de surplus et d'exportation de l'électricité, entraîne une augmentation des tarifs et ne s'intègre pas aux plans d'approvisionnement énergétique du Québec, le gouvernement décide tout de même d'aller de l'avant avec la filière²⁸. C'est à la lumière de ce parti-pris qu'il est nécessaire d'évaluer l'efficacité de la stratégie du gouvernement.

Les 4 premiers appels d'offres, conclus avant l'actuel plan pour une économie verte, donnent ainsi une place importante au contenu régional garanti même si cette moyenne baisse de 53 % à 35 % entre les deux premiers appels d'offres avant de se stabiliser. Ce critère présent dans les appels d'offres a ainsi permis l'implantation d'une industrie éolienne en Gaspésie avec LM Wind Power et Marmen énergie, ce qui entraîne une vraie chaîne de valeur de sous-traitance. D'ailleurs, plus de 20 ans après le premier appel d'offres, une analyse du développement de cette chaîne de valeur serait nécessaire pour mieux comprendre son impact sur la vitalité économique de la région.

La filière éolienne génère aussi des revenus qui dépendent des profits anticipés des parcs éoliens. Cet accès aux revenus des parcs éoliens est cependant surtout le fait des partenaires privés concernant les deux premiers appels d'offres. On remarque que c'est au moment du 3e appel d'offres que des partenariats entre le privé et les collectivités locales voient le jour. La puissance installée de ces projets est de 24 MW et ces projets n'entraînent pas de grands besoins en capitaux propres pour les municipalités et communautés autochtones concernées. C'est donc pour le 4e appel d'offres de 2014 et la Dispense de 2013 que le milieu municipal et autochtone s'investit dans des projets éoliens avec l'objectif d'accéder à de meilleures retombées énergétiques. C'est aussi à partir de cet appel d'offres que les redevances garanties sont standardisées dans les contrats pour les propriétaires terriens et, dorénavant, pour les MRC impliquées pour une valeur de 5 000 \$/MW.

C'est à cette même époque que les groupes de consommateurs s'aperçoivent que les nouveaux projets éoliens augmentent les tarifs et que surgissent des questionnements critiques. Ces questionnements portent également sur Hydro-Québec alors que l'on craint les effets déstabilisateurs des surplus sur la santé de la société d'État. Les appréhensions sont d'autant plus grandes qu'elles pointent des enjeux de planification et de priorisation des choix pour l'avenir énergétique. Le choix du développement régional apparaît mal intégré et il coûte cher, car il entraîne des surcoûts pour les consommateurs d'Hydro-Québec de plus de 7 milliards de \$²⁹.

Les communications de la société d'État concernant l'état de ses surplus sont devenues embrouillées, car les changements brusques à sa direction et les évaluations contradictoires concernant ses surplus

²⁸ Prémont, Marie-Claude. « L'étonnante construction juridique de l'énergie éolienne au Québec ». *Revue internationale de droit et politique de développement durable*, vol. 10, no 1, 2014, pp. 10-32.

²⁹ 6 milliards de la priorisation du post patrimonial et 1 milliard du service d'intégration.

ont semé le doute sur le sérieux de sa planification. Pour la Gaspésie et son développement régional, la filière éolienne n'est pas parvenue à redresser une économie en phase de dévitalisation. On le voit, les municipalités gaspésiennes font partie du 5e quintile de l'Indice de vitalité économique, à l'exception de la MRC de La Côte-de-Gaspé. Le défi pour les autres régions reste tout aussi grand, si l'on se fie aux modalités des appels d'offres.

La fin des surplus et l'éolien

Avec l'arrivée de Sophie Brochu à la tête d'Hydro-Québec en 2020, on commence à voir apparaître un nouveau discours, celui de la fin des surplus. Il apparaît alors nécessaire pour Hydro-Québec de se doter de nouvelles infrastructures énergétiques ; le choix sera porté sur la filière éolienne avec deux nouveaux appels d'offres en 2021 (AO5) et 2023 (AO6). Cela coïncide avec la fin du contenu régional garanti même si une majorité de contrats intègrent un contenu québécois garanti de 60 %. C'est une perte pour la filière industrielle éolienne locale.

Un des héritages des 4 premiers appels d'offres est la généralisation des partenariats privé/municipalité. Ainsi, chaque projet accepté par appel d'offres inclut une collectivité qui s'implique financièrement de manière à s'impliquer dans le projet. Pour les acteurs municipaux et les communautés autochtones, c'est l'accès aux revenus et retombées économiques qui les amènent à investir. Le modèle de partenariat privé/municipal est dorénavant le modèle dominant, mais il va devoir se réinventer avec une possible fin des projets par appel d'offres et le déploiement de la stratégie éolienne d'Hydro-Québec.

La propriété et les partenariats

Pour accéder à la rente énergétique, les collectivités québécoises doivent elles-mêmes investir. La loi sur les compétences municipales leur permet de participer à une entreprise et d'emprunter sur le marché afin d'accéder à de nouveaux revenus. Le modèle de développement des municipalités par l'endettement de ses collectivités pour obtenir des revenus additionnels devient donc une nouvelle norme. La société en commandite, désormais passage obligé pour un investisseur public ou privé, devient le véhicule financier du développement énergétique au Québec. Elle est privilégiée par le secteur privé pour des projets d'infrastructures ou de production d'énergie à long terme afin de concilier maîtrise des risques, rentabilité, implication locale et efficacité de gestion. D'ailleurs, le profil des propriétaires privés reste diversifié selon ses activités et la provenance des capitaux. Ce modèle semble produire des produits financiers intéressants pour des investisseurs. La présence de CDPQ dans un grand nombre de producteurs privés peut notamment nous donner un indice sur les performances d'un tel produit.

Lorsque des fonds publics ou des collectivités locales sont impliqués, la transparence doit être de rigueur. Ce n'est cependant pas le cas avec les SEC, contrairement à des structures telles que des régies municipales ou intermunicipales. Le cadre juridique laisse peu de place à des alternatives pour les municipalités, mais le modèle des entreprises coopératives devrait être exploré. Ce modèle amènerait une clarification du rôle de chaque membre et une meilleure transparence pour les citoyens.

Le rôle d'Hydro-Québec

À la suite des 6 appels d'offres, des parcs éoliens totalisant 6 600 MW de production d'énergie éolienne se seront développés dans le sud du Québec et de prochains projets sont dépendants de nouvelles lignes de transport. Dorénavant, chaque investissement dans l'éolien devra se faire dans le cadre de la planification des approvisionnements et du transport d'Hydro-Québec.

Jusque-là, Hydro-Québec détenait un rôle important et essentiel dans la filière éolienne, celui d'acheteur d'énergie par contrat. Le tarif d'achat garanti par contrat sur un horizon de 20 ou 30 ans est un outil essentiel au développement de filières d'énergies renouvelables. L'héritage de la nationalisation et du chantier de la Baie-James, le parc hydroélectrique québécois est ainsi un double atout afin que ces projets se développent :

- La capacité d'intégration des énergies renouvelables se fait en grande partie grâce aux barrages hydroélectriques qui sont capables d'équilibrer le réseau électrique ;
- La fiabilité et le volume d'approvisionnement énergétique hydroélectrique et sa résilience face aux marchés de l'énergie et aux aléas climatiques en font un atout essentiel à la cote d'emprunt d'Hydro-Québec réduisant ainsi les risques pour les projets éoliens.

Cependant, le contexte change pour Hydro-Québec qui doit développer son offre énergétique pour répondre aux besoins de l'électrification et de développement économique énoncés par le gouvernement du Québec. Pour l'éolien, c'est un large chantier de 10 000 MW, près de 3 fois la puissance installée actuelle, qui doit être mis en œuvre. Pour le réaliser, Hydro-Québec a décidé de développer sa propre stratégie éolienne.

La stratégie éolienne et le nord du Québec

Hydro-Québec a mis en place une stratégie pour développer une offre en énergie éolienne susceptible de répondre aux besoins en énergie liés aux politiques et stratégies industrielles du gouvernement du Québec. En résumé, si des blocs d'énergie sont mis à la disposition d'acteurs industriels, les besoins en énergie doivent suivre. Par sa stratégie éolienne, Hydro-Québec souhaite reprendre le contrôle.

La clé est de pouvoir mieux planifier le développement de ses infrastructures et leur intégration au sein de son réseau. Ce grand chantier nécessitera aussi des ressources humaines à une période de pénurie de main-d'œuvre. Entre les ambitions de réindustrialisation du gouvernement du Québec et les ambitions énergétiques du Québec, l'accès à la main-d'œuvre sera une clé de cette réussite. Cette stratégie permettra de mieux capter la rente énergétique, mais aussi d'intéresser d'autres partenaires qu'ils soient municipaux, autochtones et éventuellement financiers. Si le rôle du secteur privé éolien est encore un peu flou, l'héritage des structures juridiques de 20 ans de construction de parcs éoliens devrait résister au temps aussi longtemps que la loi sur les compétences municipales n'est pas modifiée.

Les projets privatisés et le sud du Québec

Le PL69, encore discuté actuellement, entraînera la libéralisation de la production et de la distribution d'énergie au Québec. Un des premiers projets qui pourrait s'apparenter à ce qui apparaît plus souvent sur le territoire est le projet de TES Canada. Ce projet, totalement privé, ne fait pas l'objet de contrôle de la Régie de l'énergie ou de réponse à un appel d'offres. Le promoteur peut donc disposer d'un territoire représentant 2 MRC « adjacentes » afin de développer ses infrastructures éoliennes. Ce projet de 800 MW serait le plus grand parc éolien du Québec (en attendant le projet Des Neiges).

Une des particularités de ce projet est le fait que son déploiement ne se fait pas dans une région reconnue pour son potentiel éolien contrairement à la Gaspésie. Les seules similitudes entre le projet de TES Canada la propriété privée du projet et l'appartenance de la MRC des Chenaux au 5e quintile de l'indice de vitalité économique au Québec. Il existe aussi une ressemblance avec le premier appel d'offres éolien qui avait permis aux promoteurs privés de démarcher chaque propriétaire privé, sans cadre de référence, afin de pouvoir identifier une stratégie de développement du parc éolien. Si l'historique des redevances garanties aux propriétaires et municipalités limite le promoteur à mettre en concurrence les propriétaires, le cadre utilisé pour les redevances (4500 \$/MW) entraîne un recul net pour eux et pour la collectivité comparée à l'héritage du modèle par appel d'offres.

Conclusion

Comme nous avons pu le voir, le mélange entre le développement régional et la planification énergétique ne semble satisfaire aucun des deux objectifs. L'accès à de l'énergie bon marché et fiable est certes un atout pour le développement économique d'une région. **Cependant, à la lumière des décisions prises et des critères privilégiés pour les deux premiers appels d'offres de 2003 et 2005, il est évident que le principal objectif de l'instauration de parcs éoliens en Gaspésie est le développement d'une filière industrielle pour des projets privés de production.** En ce sens, même si l'effet de cette filière sur la revitalisation de l'économie de la région reste à faire, on ne peut nier le déploiement d'une nouvelle chaîne de valeur éolienne sur la péninsule. Cependant, l'envergure de cette filière régionale est peut-être insuffisante pour infléchir les tendances lourdes de l'économie de la région. Il semblerait donc que le gouvernement du Québec qui souhaitait réaliser des changements dans la gestion du secteur de l'énergie ait pris le prétexte du développement régional pour mettre en œuvre un modèle de privatisation de la rente énergétique, comme nous pouvons le constater avec les deux premiers appels d'offres.

Les trois derniers appels d'offres (AO4 à AO6) ont créé un nouveau paradigme dans le développement de la filière et les efforts se sont tournés vers la captation de cette rente énergétique et l'augmentation des redevances municipales afin de mieux contribuer aux retombées économiques attendues par les collectivités concernées. C'est ce mécanisme de retombées économiques qui est le moteur de l'implication des différentes collectivités dans la filière. Si on fait abstraction des projets dits « communautaires » du troisième appel d'offres, les premiers grands projets en partenariat furent mis en service entre 2016 et 2018. Il n'existe pas de preuve de l'impact sur la vitalité économique d'une telle démarche sinon l'engouement avec lequel les collectivités s'impliquent dans la filière.

En 2020, le paradigme énergétique, du moins publiquement, change. C'est la fin des surplus et Hydro-Québec va devoir trouver de l'énergie pour réaliser les ambitions du gouvernement qui naviguent entre transition énergétique et développement économique. Les capacités pour Hydro-Québec d'intégrer de l'énergie éolienne dans le sud du Québec sont limitées. Les deux appels d'offres de 2021 et 2023 vont s'ajouter prochainement. L'héritage du modèle développé dans les 4 premiers appels d'offres est persistant. Mis à part le contenu régional garanti qui a permis l'implantation d'une filière industrielle, le modèle de gouvernance et de financement s'est standardisé. **Le développement se fait par la création de sociétés en commandite permettant l'implication financière du secteur privé et du secteur municipal dans un même véhicule avec pour objectif de créer des retombées financières pour chacun par le partage des profits.** Le recours à des redevances garanties permet aussi de créer des revenus pour les municipalités ou les MRC qui accueillent ces projets. Seulement 300 MW sur 6 800 MW de parcs éoliens sont mis en service sur la base de ce modèle, il est donc trop tôt pour pouvoir évaluer son effet sur la vitalité économique des régions concernées.

Si l'efficacité de ce modèle reste encore à évaluer, 2 800 MW sont déjà mis en service dans le cadre des deux premiers appels d'offres dans un modèle privatisé. Ici, seul le cadre de référence pour les redevances aux propriétaires privés permet d'identifier des retombées économiques pour la région en dehors de la filière industrielle. C'est dans ce modèle que les acteurs souhaitant profiter de la rente énergétique sont invités à investir. Il faut rappeler que l'on parle ici de retombées économiques

dépendantes d'un investissement dans un véhicule financier. Sommes-nous en train d'assister à une financiarisation du développement régional ?

Une des caractéristiques du modèle des sociétés en commandite est le manque de transparence. La complexité et l'opacité de ce modèle peuvent créer des tensions localement pour des citoyens qui souhaitent une reddition de comptes et une meilleure compréhension des engagements de leur collectivité. Il est cependant difficile pour des collectivités, souvent en phase de dévitalisation, de renoncer à une opportunité de créer de nouveaux revenus. Le manque d'investissement public et d'accompagnement dans le développement de nos régions est symptomatique de gouvernements qui ont décidé que le marché allait sauver nos communautés. L'abolition des Centres locaux de développement (CLD) et des Conseils régionaux de l'environnement (CRÉ) en 2015 pour réduire les dépenses budgétaires au moment même où ce modèle de financiarisation se répand est un exemple très clair de ce désengagement public.

Le fait que l'augmentation de la production en énergies renouvelables entraîne la réduction de notre consommation en hydrocarbures afin de contribuer à la transition énergétique est un raccourci trop souvent utilisé. Une condition nécessaire serait que cette énergie soit utilisée pour la conversion de postes de consommation d'hydrocarbures. Il n'est cependant pas clair actuellement dans la politique du gouvernement que cela se réalise. On semble plutôt privilégier son utilisation pour un développement économique exogène afin de permettre l'attractivité d'investisseurs étrangers.

Le plan d'action 2035 est la réponse d'Hydro-Québec à l'ambition de décarbonation et de développement économique du gouvernement. S'il n'est clair comment le plan du gouvernement allait réaliser ses objectifs, le plan pour développer un parc éolien de 10 000 MW annoncé constitue bel et bien le cœur de la stratégie éolienne. Le principal élément de cette stratégie est la prise de contrôle par Hydro-Québec du développement éolien. Le principal point qui reste encore à éclaircir est le modèle financier qui sera utilisé. Hydro-Québec continuera-t-elle d'utiliser des véhicules financiers tels que les sociétés en commandite ou proposera-t-elle de nouveaux modèles permettant d'intégrer municipalités et communautés autochtones aux revenus sans leur imposer un endettement ? Quelle sera la place du secteur privé dans ce modèle ?

La transition énergétique reste nécessaire et pendant qu'Hydro-Québec doit veiller à la planification et gestion du réseau électrique québécois, des solutions doivent être mises en œuvre. Le rôle du gouvernement fait l'économie de vrais efforts de transition et vise une opportunité d'affaires, celle d'une filière industrielle de la transition énergétique. Les arguments qui plaident en faveur des emplois payants et de l'augmentation du PIB ne laissent poindre aucune nouvelle orientation de développement. La croissance verte recherchée ne donne pas les signes d'un redressement de la situation des régions. Les municipalités n'ont pas les moyens non plus que le cadre juridique qu'il faut pour changer le cours des choses. La transition énergétique nécessite des changements majeurs et ce sont elles, les municipalités, qui sont appelées à jouer de nouveaux rôles. Les besoins de changements structurels en termes d'infrastructures de proximité et de gestion collective de l'énergie sont au cœur de cette transition et c'est le palier municipal qui tient les rênes. Il faut donc pouvoir lui donner les moyens de ses actions et de ses besoins dans le cadre de cette transformation de notre façon d'habiter le territoire.

Table des figures

Graphique 1 : A01 - Puissance installée (MW) par régions	8
Graphique 2 : A02 - Puissance installée (MW)	9
Graphique 3 : A03 - Puissance installée (MW)	10
Graphique 4 : A03 - Propriété	11
Graphique 5 : A04 - Puissance installée (MW)	12
Graphique 6 : A05 - Puissance installée (MW)	13
Graphique 7 : A06 - Puissance installée (MW)	14
Graphique 8 : Évolution du contenu régional par appel d'offres.....	15
Graphique 9 : Évolution de la propriété des infrastructures éoliennes issues des appels d'offres	16
Graphique 10 : Propriété des installations éoliennes actuelles et projetées	16
Graphique 11 : Évolution des redevances par appel d'offres.....	17
Tableau 1	18
Tableau 2	19