

**Remplacement du Programme  
d'attribution des terres du domaine de  
l'État pour l'implantation d'éoliennes**

**Ministère de l'Énergie et des  
Ressources naturelles**

**Mai 2017**



## **SOMMAIRE**

Les règles actuelles concernant l'attribution des terres du domaine de l'État, telles qu'elles sont énoncées dans le Programme d'attribution des terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes (Programme), ne permettent l'attribution de terres publiques qu'aux soumissionnaires retenus à la suite d'un appel d'offres ou d'un programme d'achat d'Hydro-Québec (HQ).

Les modifications proposées au Programme ont pour but de permettre aux entreprises d'installer des éoliennes sur des terres publiques dans le cadre d'appels d'offres ou de programmes d'achat d'électricité d'États américains ou de provinces canadiennes situées dans des marchés accessibles et ouverts à l'importation de l'électricité éolienne québécoise. Les modifications apportées au Programme permettront également le développement de projets issus d'ententes de gré à gré.

Les nouvelles dispositions du Programme imposent de nouvelles formalités administratives qui visent la transmission de renseignements supplémentaires concernant le projet. Les coûts, non récurrents, sont évalués à 71 k\$. Cependant, les nouvelles dispositions du Programme ont pour but de permettre aux entreprises de bénéficier de nouvelles possibilités d'affaires pouvant mener à une augmentation de leur chiffre d'affaires.

Outre la mise à jour du guide du promoteur, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) continuera d'offrir un service d'accompagnement aux entreprises par l'intermédiaire, notamment, de son service à la clientèle et de l'ensemble de son réseau d'experts en matière d'énergie et de gestion du territoire public.

La nouvelle version du Programme prévoit également la mise à jour des loyers ainsi que des tarifs relatifs aux services délivrés par le gouvernement, et ce, conformément à la Politique de financement des services publics.

## 1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Jusqu'à aujourd'hui, le développement de l'énergie éolienne au Québec s'est principalement effectué par l'achat de blocs d'électricité par Hydro-Québec Distribution (HQD), à la suite d'appels d'offres ou par des ententes de gré à gré, à la demande du Gouvernement du Québec.

La filière éolienne québécoise, née du développement de la demande interne, doit maintenant, dans un contexte de surplus d'électricité, trouver des solutions pour conserver ses acquis et assurer sa viabilité à long terme.

Le gouvernement a annoncé, en décembre 2015, un partenariat avec la nation innue et Hydro-Québec Production (HQP) en vue de compléter le 200 MW d'énergie éolienne restant et d'atteindre ainsi l'objectif de 4 000 MW de la stratégie énergétique 2006-2015. Une entente de gré à gré entre le promoteur et HQP viendra préciser les modalités de ce partenariat, dont le prix de l'électricité. Le projet prévu, dénommé Apuiat, devrait être mis en service en deux phases, en 2018 et 2019.

De plus, dans le cadre de la Politique énergétique 2030, le gouvernement a signifié son intention d'augmenter la production d'énergie renouvelable par la mise en valeur de la filière éolienne, notamment grâce à l'exportation. Il souhaite ainsi que des parcs éoliens construits au Québec puissent répondre à des occasions d'affaires et exporter toute leur électricité vers les marchés nord-américains.

Les règles actuelles concernant l'attribution des terres du domaine de l'État, telles qu'elles sont énoncées dans le Programme, ne permettent l'attribution de terres publiques qu'aux soumissionnaires retenus à la suite d'un appel d'offres ou d'un programme d'achat d'Hydro-Québec (HQ).

Les modifications proposées au Programme ont pour but de permettre aux entreprises de participer à des appels d'offres ou à des programmes d'achat d'États américains ou de provinces canadiennes situés dans des marchés accessibles et ouverts à l'importation de l'électricité éolienne québécoise.

Si le Programme n'est pas modifié, les éoliennes ne pourront être installées sur des terres publiques pour répondre à ces éventuels appels d'offres ou programmes d'achat, ni d'ailleurs permettre le développement de projets issus d'ententes de gré à gré.

## 2. PROPOSITION DU PROJET

Le Programme serait modifié pour permettre l'attribution de terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes dont l'électricité serait destinée à l'exportation, dans le cadre d'appels d'offres ou de programmes d'achat d'électricité hors Québec. Les modalités prévues pour les appels d'offres d'HQ (lettre d'intention, réserve de superficie, bail) seraient maintenues, tout en les adaptant au contexte des appels d'offres hors Québec.

Afin de pallier l'éventualité où un donneur d'ouvrage hors Québec sélectionnerait plus d'un projet sur le même site ou que plus d'un promoteur conclurait un contrat de gré à gré pour un même site, le Programme serait modifié de manière à donner au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles la possibilité de sélectionner le projet dont l'évaluation présente les répercussions les plus positives pour le Québec du point de vue du développement durable. Cela impliquerait que tout promoteur faisant une demande de lettre d'intention ou de réserve de superficie devrait fournir, notamment, des renseignements permettant d'analyser son projet sous cet angle.

Afin de permettre une utilisation optimale des terres publiques, le Programme serait modifié pour introduire une limite à la durée de la réserve de superficie, soit un an après la date de mise en service prévue au contrat, si aucune installation éolienne n'a été implantée. Une prolongation de la durée de la réserve de superficie serait toutefois possible à la suite d'une demande justifiée du promoteur.

Le Programme serait également modifié pour permettre l'attribution de droits fonciers à la suite d'ententes de gré à gré, tant avec HQ qu'avec des distributeurs ou fournisseurs d'énergie hors Québec.

Comme il est prévu dans le programme en vigueur, les droits fonciers des projets éoliens d'une puissance maximale de 2 MW ne sont pas attribués en vertu des dispositions du Programme, mais en vertu du Règlement sur la vente, la location et l'octroi des droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1, r. 1). Il est proposé de porter à 3 MW cette puissance maximale, pour tenir compte de l'avancement technologique dans le domaine. Cette augmentation se justifie par le fait que la puissance des éoliennes installées au Québec est généralement passée de 2 à 3 MW.

De la même manière, le Programme actuel prévoit que les droits fonciers, pour l'agrandissement ou la consolidation des projets éoliens jusqu'à un maximum de 50 % de la puissance installée, ne sont pas attribués en vertu des dispositions du Programme, mais en vertu du Règlement sur la vente, la location et l'octroi des droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1, r. 1). Il est proposé de réduire à 10 % ce maximum d'augmentation de la puissance installée. Cette clause permettrait aux promoteurs de faire des ajustements après la mise en service du parc éolien, afin de pouvoir atteindre leurs obligations contractuelles concernant l'énergie produite. Ce type d'ajustement dépasse rarement 5 % de la puissance installée. Dans le contexte actuel, où la taille des parcs en service au Québec est devenue majeure (jusqu'à 350 MW), il convient de modifier cette clause, afin d'être équitable entre les différents promoteurs.

Les tarifs prévus au Programme seraient ajustés afin de tenir compte des orientations de la Politique de financement des services publics.

Les modifications proposées doivent permettre la concurrence, éviter de créer un environnement propice à la spéculation, rendre disponible l'utilisation des terres du domaine de l'État à un juste prix, ne pas entraver le développement d'autres projets économiques porteurs et répondre au mieux aux enjeux d'acceptabilité sociale qu'elles pourraient soulever par leur application.

### **3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES**

L'attribution des terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes est déjà encadrée par un programme. Pour répondre aux nouveaux objectifs gouvernementaux, il est nécessaire d'abroger et de remplacer le programme actuel.

### **4. ÉVALUATION DES IMPACTS**

#### **4.1 Description des secteurs touchés**

##### **a) Secteurs touchés**

Le secteur directement touché par la modification proposée au Programme est celui des promoteurs de projets éoliens. Cependant, comme il existe une filière éolienne intégrée au Québec et que celle-ci compte sur le développement de nouveaux projets afin de conserver un certain niveau de production, c'est donc la filière éolienne dans son ensemble qui est touchée par la modification proposée.

La filière éolienne québécoise est caractérisée par plusieurs promoteurs éoliens locaux (Boralex, Cartier/Innergex, Électric, Kruger et Tugliq), mais également par l'implantation d'une chaîne manufacturière intégrée, laquelle est bonifiée par le travail d'organismes actifs dans le domaine de la recherche et du développement ainsi que dans la formation de la main-d'œuvre. Par exemple, le TechnoCentre éolien (TCE) est actif dans la recherche en énergie éolienne et reconnu comme un centre collégial de transfert de technologie (CCTT) en énergie éolienne. Le Cégep de la Gaspésie et des Îles offre un programme d'attestation d'études collégiales en maintenance d'éoliennes, en plus d'avoir mis sur pied le Centre québécois de formation en maintenance d'éoliennes (CQFME). En outre, des entreprises ont choisi de se diversifier dans le domaine éolien, comme c'est le cas pour certaines firmes-conseils en environnement. Enfin, de nouvelles entreprises ont vu le jour, notamment dans le domaine de l'exploitation et de la maintenance.

Cette filière se caractérise également par certaines forces, dont la capacité des PME québécoises d'exporter, de fortes compétences industrielles et des services transversaux, des promoteurs développant des projets à l'international, une filière organisée et flexible et une main-d'œuvre spécialisée, compétente et formée au Québec.

## **b) Nombre d'entreprises touchées**

Selon l'évaluation effectuée par le Centre de recherche du Québec (CRIQ), qui a reçu du ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation le mandat de faire un répertoire de la filière éolienne au Québec, celle-ci compterait directement et indirectement 165 entreprises, dont certains fleurons manufacturiers : Marmen, Fabrication Delta, LM Wind Power et Enercon.

## **c) Caractéristiques additionnelles du secteur touché**

### Nombre d'employés :

Une étude publiée par SECOR-KPMG, en mars 2013, évalue que cette industrie procure 5 000 emplois directs et indirects au Québec, dont 1 200 dans les entreprises éoliennes situées dans la région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et dans la municipalité régionale de comté (MRC) de la Matanie. Cette même étude évalue également à 1 000 le nombre d'emplois qui sont liés à l'industrie éolienne dans la région métropolitaine de Montréal. Il y est également indiqué que le salaire moyen des travailleurs de l'industrie éolienne serait de 48 140 \$, un taux supérieur de 30 % au revenu moyen des particuliers québécois.

### Part du ou des secteurs dans le produit intérieur brut (PIB) de l'économie du Québec :

Nous ne possédons pas de chiffres exacts sur la part du secteur dans le PIB du Québec. Cependant, sur le plan des retombées économiques, les parcs éoliens implantés auront entraîné des investissements de plus de 10 G\$ dans l'économie du Québec de 1999 à 2017, sans compter les retombées fiscales et parafiscales qui leur sont imputables. Les municipalités du Québec ont, elles aussi, su tirer profit de l'implantation des parcs éoliens sur leur territoire. Par des contributions volontaires, évaluées à 5 000 \$/MW pour les plus récents projets, les propriétaires de parcs éoliens verseront des sommes d'argent qui permettront de dynamiser l'économie d'un grand nombre de municipalités du Québec.

## **4.2 Coûts pour les entreprises**

La nouvelle version du Programme introduit de nouvelles exigences. D'une part, les entreprises devront être plus précises concernant certaines informations de base relatives aux projets; elles devront ainsi fournir, notamment, une preuve écrite de sélection ou de contrat, la date projetée de mise en service du projet, les emplacements des éoliennes.

D'autre part, il sera demandé aux entreprises de présenter les retombées pour le Québec de leur projet. La plupart de ces renseignements se trouvent généralement dans le plan d'affaires ou dans d'autres documents déjà produits par les entreprises.

Dans l'ancienne version du Programme, le dépôt d'un plan d'affaires était exigé à l'étape de la demande d'une réserve de superficie. Dans la nouvelle version du Programme, la demande concernant le plan d'affaires est devancée à l'étape de la lettre d'intention. Ce sont donc tous les soumissionnaires, et non pas seulement celui qui remporte l'appel d'offres, qui devront déposer le plan d'affaires. Le coût additionnel est lié au dépôt du plan d'affaires et non à son élaboration, sauf en ce qui concerne l'ajout d'informations additionnelles.

Afin d'apprécier les retombées d'un projet pour le Québec, le Programme spécifie que le plan d'affaires doit être accompagné de tout autre document ou toute autre information démontrant ses répercussions du point de vue du développement durable, notamment quant aux aspects environnemental, social et économique (structure de l'entreprise et partenariat, plan de financement, délai de réalisation, retombées économiques à l'échelle locale et régionale, investissement, emplois temporaires et permanents par catégorie, impact sur le développement de la filière éolienne au Québec, impacts environnementaux, acceptation du projet par le milieu, etc.).

#### **a) Coûts directs liés à la conformité aux normes**

Le respect de l'obligation réglementaire ne requiert aucune technologie et aucun équipement particulier; les coûts liés à la conformité aux normes sont donc considérés comme nuls.

#### **b) Coûts liés aux formalités administratives**

Une somme de 2 850 \$ par entreprise est estimée pour l'ensemble des nouvelles formalités. Le détail de ces nouvelles formalités et l'estimation de leurs coûts sont présentés en annexe du présent document. La plupart des formalités visent la transmission de renseignements déjà détenus par l'entreprise. Dans quelques cas, la présentation pourrait devoir être adaptée afin de permettre à l'entreprise de mieux expliquer ou présenter certains volets de son projet, notamment en termes de développement durable et d'acceptabilité sociale.

Le nombre d'entreprises assujetties à ces nouvelles formalités dépendra de l'intérêt porté au Québec dans le cadre d'appels d'offres ou de programmes d'achat hors Québec, de contrats de gré à gré, de projets sur les réseaux autonomes ou de renouvellement de contrats d'anciens projets. Depuis 1999, 25 projets éoliens ont été développés et mis en service en terres publiques au Québec. L'évaluation du total des coûts pour le secteur d'activité liés aux formalités administratives est basée sur un scénario selon lequel le même nombre de projets sera développé d'ici la fin de la Politique énergétique 2030. Selon ce scénario, ce serait donc 25 projets qui devraient être soumis à ces nouvelles normes administratives. Les coûts présentés ci-dessous sont donc évalués en conséquence.

Coûts liés aux formalités administratives	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	71 250 \$	0 \$	0 \$
• Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0 \$	0 \$	0 \$
• Autres coûts liés aux formalités administratives	0 \$	0 \$	0 \$
<b>Total des coûts liés aux formalités administratives</b>	<b>71 250 \$</b>	<b>0 \$</b>	<b>71 250 \$</b>

### c) Manques à gagner

Les nouvelles dispositions du Programme imposent de nouvelles formalités administratives qui visent la transmission de renseignements supplémentaires concernant le projet. Il n'y a aucun manque à gagner. Au contraire, ces nouvelles dispositions ont pour but de permettre aux entreprises de bénéficier de nouvelles possibilités d'affaires pouvant mener à une augmentation de leur chiffre d'affaires.

### d) Synthèse des coûts pour les entreprises

Synthèse des coûts pour les entreprises	Période d'implantation (coûts non récurrents)	Années subséquentes (coûts récurrents)	Total
• Coûts directs liés à la conformité aux normes	0 \$	0 \$	0 \$
• Coûts liés aux formalités administratives	71 250 \$	0 \$	71 250 \$
• Manques à gagner	0 \$	0 \$	0 \$
<b>Total des coûts pour les entreprises</b>	<b>71 250 \$</b>	<b>0 \$</b>	<b>71 250 \$</b>

Outre les coûts liés aux formalités administratives, la nouvelle version du Programme prévoit la mise à jour des tarifs relatifs aux services délivrés par le gouvernement ainsi que des loyers.

Ainsi, conformément à la Politique de financement des services publics, les tarifs doivent être établis en fonction de leurs coûts et, dans le cas où le service possède une valeur économique différente des coûts, le tarif doit être établi en fonction de la valeur marchande. De plus, les tarifs doivent être indexés.

La version précédente du Programme prévoyait déjà l'indexation des tarifs.



## 4.3 Avantages du projet

### Économiques

- Soutenir et renforcer la filière éolienne, sur le plan manufacturier, mais également des services, dans l'ensemble du Québec, et plus particulièrement dans les régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine en profitant d'occasions d'affaires hors Québec.
- Augmenter le maximum de la puissance de production des installations éoliennes qui ne sont pas assujetties au Programme.
- Limiter la durée des réserves de superficie afin d'éviter de monopoliser indûment de grandes superficies de terres publiques pendant de longues périodes, au détriment d'autres utilisations des ressources et du territoire.
- Exiger un contrat ou une preuve de contrat. Cette exigence assurerait que la réserve de superficie est attribuée au gagnant ou au partenaire d'un gagnant de l'appel d'offres ou de tout autre mode similaire d'acquisition d'électricité, empêchant ainsi la spéculation.
- Augmenter les recettes fiscales.
- Maintenir et créer des emplois.
- Exporter l'électricité produite.

### Environnementaux

- Augmenter la production d'énergie renouvelable.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Lutter contre les changements climatiques.

### Sociaux

- Accroître la capacité d'analyse du gouvernement quant aux retombées des projets pour le Québec.
- Obtenir les renseignements sur les retombées du projet plus en amont du processus, dans une perspective d'acceptabilité sociale.
- Soutenir la vitalité des régions.

## 4.4 Impact sur l'emploi

L'implantation de parcs éoliens au Québec créera des emplois lors de la phase de construction, *in situ* et dans les régions où seraient fabriquées les composantes des éoliennes, mais également lors de la phase d'exploitation pour l'entretien des infrastructures.

À titre d'exemple, la réalisation du projet Apuiat représente la création de 300 à 400 emplois sur le site en période de pointe lors de la phase de construction du parc. De plus, il est estimé que de 10 à 15 travailleurs continueront d'être employés durant la phase d'exploitation.

Dans la perspective où des projets québécois seraient compétitifs et qu'ils remporteraient des appels d'offres étrangers, chaque projet pourrait créer entre 400 et 600 emplois en période de pointe lors de la phase de construction et une vingtaine d'emplois durant la phase d'exploitation. Donc, les projets québécois qui remporteraient de tels appels d'offres seraient probablement des projets de grande taille, qui seraient semblables aux plus grands parcs actuellement en service au Québec.

## **5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME**

Le Programme s'adresse à de grandes entreprises capables de construire et d'exploiter un parc d'éoliennes. Il n'y a donc pas lieu de moduler les exigences pour les PME.

Par contre, il faut noter que ces nouvelles possibilités d'affaires offertes aux grandes entreprises du secteur pourraient bénéficier également à plusieurs PME fournisseuses de biens et de services.

## **6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC**

L'Ontario et l'Alberta, à l'instar du Québec, présentent un bon potentiel éolien, un territoire important permettant le développement de projets éoliens ainsi qu'une importante puissance installée. En effet, là où le Québec représente 29,5 % de la puissance installée du Canada, l'Ontario est à 40,2 % et l'Alberta est à 12,6 %.

Le cas de l'Alberta diffère cependant fortement de celui du Québec ou de l'Ontario, puisqu'il est seulement possible d'y construire des projets éoliens en terres privées. Pour ce qui est de l'Ontario, la province exige également, aux fins d'étude et de location, des renseignements administratifs et financiers. Ces renseignements sont nécessaires pour que l'Ontario permette la construction des installations et l'exploitation.

Ainsi, malgré les exigences supplémentaires en matière de renseignements à fournir, les modifications envisagées du Programme permettraient aux promoteurs éoliens, développant des projets au Québec, d'évoluer dans un contexte réglementaire au moins aussi avantageux que celui des provinces canadiennes comparables.

L'ouverture à de nouvelles possibilités d'affaires pour les entreprises du secteur de l'éolien constitue une amélioration de la compétitivité des entreprises.

## **7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

Le MERN mettra à jour le guide du promoteur qui permettra à l'entreprise de s'orienter lors de la production de son plan d'affaires. De plus, il met à la disposition de sa clientèle son Centre de service du territoire public.

## **8. CONCLUSION**

La nouvelle version du Programme a pour but de donner suite aux nouvelles orientations gouvernementales exprimées dans la Politique énergétique 2030. Le Programme permettra aux entreprises de bénéficier de nouvelles possibilités en rendant accessibles les terres du domaine de l'État pour l'implantation d'éoliennes dans les cas d'appels d'offres ou de programmes d'achat hors Québec, de même que pour le développement de projets issus d'ententes de gré à gré.

Les nouvelles exigences réglementaires n'auront pas d'effet notable sur le fardeau administratif des entreprises.

## **9. PERSONNES-RESSOURCES**

Service à la clientèle  
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles  
5700, 4<sup>e</sup> Avenue Ouest, A-409  
Québec (Québec) G1H 6R1  
Ligne sans frais : 1 866 248-6936  
Télécopieur : 418 644-6513

Courriel : [services.clientele@mern.gouv.qc.ca](mailto:services.clientele@mern.gouv.qc.ca)