



Cours 4-084-95 : Développement Durable, Politiques Environnementales et Gestion

Maxime Chambreuil
maxime.chambreuil@hec.ca

Examen final : Boucle montérégienne

Bien que la construction du projet de la boucle montérégienne vienne de démarrer, de nouveaux décrets sont nécessaires pour continuer les travaux. Le gouvernement hésite, et se tourne vers vous. Faut-il continuer à prioriser la demande d'Hydro-Québec et continuer les travaux, ou bien écouter la coalition citoyenne du Val-Saint-François et arrêter les travaux ?

Vous formulerez une réponse sur la base des informations dans le cas en attaché que vous analyserez à l'aide du modèle de Mitchell.

23 avril 2011

Table des matières

1) Introduction.....	3
2) Hydro-Québec / TransÉnergie.....	3
2.1) Un service de transport fiable et de qualité	3
2.2) Sécuriser le réseau.....	3
3) Le Gouvernement du Québec.....	4
3.1) La moitié de la population privée d'électricité.....	4
3.2) Contourner les lois par des décrets.....	4
4) La Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François.....	4
4.1) Une population baillonnée.....	4
4.2) Un poids médiatique et juridique.....	5
5) La Municipalité Régionale de Comté du Val-Saint-François.....	5
6) L'Union des Producteurs Agricoles.....	5
7) Les propriétaires terriens.....	5
8) Les abonnés (Montréal et le triangle noir).....	6
9) Conclusion.....	6

1) Introduction

Suite à la tempête de verglas du 5 janvier 1998, Hydro-Québec, mandaté par le Gouvernement du Québec, démarre le projet de bouclage du réseau de transport d'électricité ceinturant la région de Montréal, dans le but de sécuriser le réseau qui s'était écroulé.

En se basant sur les informations du cas fourni, nous allons l'analyser à l'aide du modèle de Mitchell en classant les différentes parties prenantes selon les critères de pouvoir, de légitimité et d'urgence. Cette analyse va nous permettre d'argumenter et de justifier la recommandation finale de poursuivre ou non les travaux.

2) Hydro-Québec / TransÉnergie

2.1) Un service de transport fiable et de qualité

Dès 1944, le Gouvernement du Québec commence la nationalisation de l'électricité au Québec par des expropriations puis dans les années 60 par des acquisitions. Hydro-Québec devient ainsi l'unique entité responsable de produire, de transporter et distribuer l'électricité. Plus particulièrement, Hydro-Québec crée en 1997 « la division Hydro-Québec TransÉnergie qui a pour mission d'offrir à l'ensemble de la clientèle un service de transport fiable et de qualité ».

Depuis sa création, Hydro-Québec a construit de nombreuses infrastructures de production et de transport d'électricité, lui donnant ainsi toute l'expertise technique nécessaire pour réaliser le projet. Il n'y a pas de meilleur candidat disponible sur le marché pour réaliser ce projet en sachant que le réseau allait être exploité par Hydro-Québec par la suite.

Hydro-Québec est donc un interlocuteur légitime dans la conception, la réalisation et la gestion du projet de sécuriser le réseau électrique entourant la région de Montréal.

2.2) Sécuriser le réseau

« Au pire de la crise, plus de 1,3 million d'abonnés d'Hydro-Québec, soit près de 3 millions de personnes (la moitié de la population du Québec), furent privés d'électricité ». La crise du verglas a permis de dévoiler le talon d'Achille du réseau de transport d'Hydro-Québec. Ce point vulnérable a « eu des répercussions néfastes sur les finances d'Hydro-Québec. En 1998, le bénéfice net après 6 mois d'Hydro-Québec était en chute de 142 millions de dollars, s'établissant à 380 millions, pour un chiffre d'affaires prévu en 1998 de 8 milliards de dollars ».

Hydro-Québec devait donc réagir, trouver un plan et le réaliser avant que les vulnérabilités du réseau ne soient à nouveau exploitées. La solution a été vite trouvée : « Le principe du bouclage était un des moyens reconnus pour améliorer la sécurité de l'alimentation en électricité et utilisé couramment par Hydro-Québec et dans le monde », mais son implantation prend des mois, voire même des années : La crise a eu lieu en janvier et les travaux n'avaient toujours pas démarrés en août. Devant l'ampleur et la durée des travaux d'implantation de la boucle, Hydro-Québec était clairement dans une situation d'urgence. Elle voulait démarrer les travaux le plus tôt possible et se prévenir d'une nouvelle catastrophe durant l'hiver 98/99.

3) Le Gouvernement du Québec

3.1) La moitié de la population privée d'électricité

Suite à la crise du verglas, le Gouvernement du Québec est dans une position embarrassante : le Gouvernement est actionnaire majoritaire d'Hydro-Québec et la moitié de la population était privée d'électricité. Il est donc responsable et se doit de reprendre le contrôle de la situation vis-à-vis de ses administrés. Le cas ne mentionne pas qu'on est dans une période électorale, mais on se doute néanmoins qu'une telle crise peut laisser des traces dans le bilan du gouvernement et marquer les électeurs jusqu'aux prochaines élections. La crise a tellement marqué les esprits qu'il n'est pas rare qu'on y fasse encore mention lors de grand froid.

Par ailleurs, le fait que le Gouvernement contourne ses propres règles de fonctionnement habituelles (passage du projet devant le BAPE) démontre l'urgence qui règne au Conseil des Ministres :

- seulement 20 jours après la crise, « l'adoption d'un premier décret [...] avait autorisé le lancement du projet »;
- « Un second décret [...] avait permis [...] de devancer l'échéancier des travaux de plus de six mois.

3.2) Contourner les lois par des décrets

Comme nous l'avons vu précédemment, le Gouvernement est dans l'urgence et il exerce son pouvoir d'imposer le projet aux autres parties. Le Gouvernement décide d'aller de l'avant dans le projet en contournant :

- les lois existantes (Loi 125, Loi de la qualité de l'environnement , Loi sur l'expropriation),
- le processus démocratique : émission d'un décret au lieu de rédiger un projet de loi, de le débattre et de le voter en chambre des communes et
- le processus de concertation : enquêtes et audiences publiques du BAPE.

4) La Coalition des citoyens et citoyennes du Val-Saint-François

4.1) Une population bâillonnée

La Coalition est une partie légitime à prendre en considération car la phase I du projet traverse leur région et quelque soit les répercussions positives et négatives du projet, sa voix doit être prise en compte. De plus, selon les lois et règlements en vigueur, cette voix aurait pu se manifester lors des audiences publiques du BAPE.

Malheureusement, la Coalition n'a jamais eu d'espace disponible pour faire entendre sa voix car les « décrets ministériels avaient permis à Hydro-Québec de [...] se soustraire aux procédures d'audiences publiques habituellement orchestrées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

De plus la Coalition faisait face à une injustice flagrante car « en ce qui concernait les phases II et III du projet, un comité serait mis en place dès décembre 1998 afin de consulter la population ».

4.2) Un poids médiatique et juridique

Cette injustice a eu un effet de radicalisation et la Coalition a gagné un certain pouvoir en :

- menaçant « d'avoir recours aux tribunaux pour faire valoir sa cause. »
- publiant « des messages dans des journaux de la province, décrivant la situation et sollicitant des dons pour financer le recours juridique », obtenant ainsi « une bonne couverture médiatique » et
- en dérangeant le Gouvernement car leur cause a « eu écho en Chambre des Communes. »

L'avenir nous apprend que la capacité à imposer de la Coalition était mineure :

« Le 22 février 1999, la juge Jeannine M. Rousseau tranche en faveur des citoyens, déclarant les huit décrets illégaux, inapplicables et inopérants. Le gouvernement de Lucien Bouchard ne va pas en appel et en mars 1999, les travaux sont arrêtés. Mais le 19 juin 1999, entre en vigueur la loi 42 concernant la construction d'infrastructures et d'équipement suite à la tempête de verglas. Cette loi contourne le jugement Rousseau et rend légale la construction de la ligne. »

Source : http://archives.radio-canada.ca/environnement/catastrophes_naturelles/clips/1333/

5) La Municipalité Régionale de Comté du Val-Saint-François

La MRC n'a pas réellement la capacité d'imposer quoi que ce soit mais elle peut obstruer, déranger, voire même décourager Hydro-Québec en lançant « un règlement de modification de zonage, ce qui retarderait l'avancement des travaux » et pose de bonnes questions face aux arguments d'Hydro-Québec : « Hydro-Québec utilise le prétexte du verglas pour faire ses projets sans audiences publiques. Les risques d'une nouvelle tempête de pluie verglaçante l'hiver prochain sont presque nuls. C'est un accident météorologique qui se produit peut-être tous les 100 ans. Hydro doit prendre le temps de réfléchir et de consulter. »

Doté de plus de moyen que la Coalition et un peu plus collaborative, la MRC a une approche constructive en réfléchissant à une solution : la MRC « choisit de mandater une firme de consultants pour étudier un nouveau tracé » et réussit à faire en sorte qu'Hydro-Québec accepte « d'examiner un autre tracé plus acceptable localement. »

6) L'Union des Producteurs Agricoles

L'UPA est une partie légitime du projet « en raison de l'impact important du réseau de transport électrique sur la zone agricole [...] et de l'entente formelle existant entre Hydro-Québec et l'UPA. »

L'UPA a une certaine influence sur le pouvoir du gouvernement en raison de « sa force de lobbying ».

L'UPA n'est pas d'une importance capitale dans les négociations car ses intérêts sont déjà pris en compte dans les méthodes d'évaluation de tracé d'Hydro-Québec : « Afin d'élaborer un tracé optimal au sein du corridor, Gérard s'était efforcé de respecter certains critères fondés sur [...] l'Entente sur le passage des lignes en milieux agricole et forestier entre Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA) ».

7) Les propriétaires terriens

Les propriétaires des terrains sont des interlocuteurs légitimes. C'est sur leur propriété qu'Hydro-

Québec a décidé de faire passer les lignes. C'est pour cette raison qu'Hydro-Québec décide de contourner la MRC et d'aller négocier des ententes individuelles directement avec chaque propriétaire. On comprend très vite que le rapport de force dans les négociations est en faveur d'Hydro-Québec.

8) Les abonnés (Montréal et le triangle noir)

Même s'ils n'interviennent pas directement dans le cas, leurs préoccupations urgentes transparaissent dans les actions du Gouvernement et d'Hydro-Québec. Les abonnés ont l'avantage de la masse : « près de 3 millions de personnes (la moitié de la population du Québec), furent privés d'électricité. » et voient en Hydro-Québec des sauveurs d'une expérience qu'ils ne veulent pas revivre : « Les travailleurs d'Hydro-Québec suscitèrent l'admiration de l'ensemble de la population québécoise ».

Le sentiment d'urgence de la population est nourrie par :

- l'émotivité : « 25 personnes sont décédées »
- le fait que des décisions extrêmes ont été envisagées : « on songea à démarrer une alerte d'évacuation générale en raison des risques d'incendie incontrôlable »
- l'expérience d'évènements qu'on ne veut pas revivre : « Des mesures d'urgence exceptionnelles avaient été déployées, et même l'armée canadienne avait été mobilisée afin de venir en aide aux centaines de milliers de Québécois privés d'électricité sous des froids records de -35 degrés C. »

9) Conclusion

L'analyse que nous venons d'effectuer nous permet de dresser le tableau récapitulatif suivant :

Parties prenantes	Pouvoir	Légitimité	Urgence	Total
Hydro-Québec		10	5	15
Le Gouvernement du Québec	10		5	15
La Coalition	2	10		12
La MRC	6	8		14
L'UPA	4	7		11
Les propriétaires		10		10
Les abonnés			10	10

En se basant sur ce tableau, je conseillerai au Gouvernement d'écouter la Coalition et de continuer les travaux dans les secteurs de la ligne non-visés par la Coalition.

D'un point de vue personnel, j'aurai privilégié le processus habituel via le BAPE. Je pense que la décision d'effectuer la phase I sans concertation est une réaction émotive et qu'il n'y avait pas d'urgence. L'urgence était de rétablir l'électricité durant le mois de janvier et celle-ci a été correctement adressée. Le Gouvernement et Hydro-Québec ont profité de ce sentiment d'urgence et l'ont prolongé pour passer outre le processus de concertation. Enfin, le projet n'aurait de toute façon pas pu être complété avant l'hiver 98/99, donc les risques d'une nouvelle crise auraient été équivalents.