

**Cahier de recherche du Centre de recherche sur
la gouvernance**

2004-04

Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie : le cas
d'Hydro-Québec

Louis Simard, Alain Dupuis et Luc Bernier



Décembre 2004

Énap et Télug

© Louis Simard, Alain Dupuis, Luc Bernier, 2004.

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Téléq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.

ISBN-10 : 2-923573-05-6 (version imprimée)

ISBN-10 : 2-923573-14-5 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2006

Introduction

À l'heure de la mondialisation et de la redéfinition du rôle de l'État, les différentes formes d'intervention publiques se trouvent questionnées. Le contexte de plus en plus complexe dans lequel se met en œuvre l'action collective a favorisé une remise en question d'un modèle centralisé et vertical de décision pour mettre davantage au centre de l'action collective des dispositifs plus décentralisés et axés sur la concertation. La gouvernance actuelle se présente alors comme un agencement particulier de mécanismes et de dispositifs de coordination qui impliquent une variété d'acteurs (politiques, institutionnels, privés, associatifs et internationaux) (Pierre, 2000 ; Lynn, Heinrich et Hill, 2000) interdépendants qui seuls ne disposent pas des connaissances et des ressources nécessaires pour s'attaquer aux problèmes de manière satisfaisante (Stoker, 1998). Dès lors on observe des actions collectives multi-niveaux et des collaborations qui laissent voir des réseaux d'acteurs autonomes qui conservent néanmoins des intérêts différents. En d'autres termes, il est question d'« un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains » (Bagnasco et Le Gales, 1997). La gouvernance est ainsi un « *Style of co-operative governing that implies sustaining coordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational governments* » (Pierre, 2000, p. 3-4).

L'apparition de cette notion est située dans le temps (Borraz et Le Galez, 2001). Elle coïncide avec une certaine remise en question de l'État, une globalisation des échanges et une émergence des pouvoirs locaux et régionaux. L'incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes et une crise de la gouvernabilité (Mayntz) favorisent l'émergence d'une autre manière de faire par rapport à une gouvernance hiérarchique et bureaucratique qui place l'État au dessus des autres acteurs. La gouvernance renvoie ainsi à une gestion publique misant sur une variété de dispositifs dont la délibération, le marché, le partenariat, l'agence ou la négociation pour mettre en œuvre l'action collective (Papadopoulos, 2003). « L'irruption de nouveaux acteurs » et de « nouvelles modalités de

coordination » axées sur la concertation sont nécessaires car : 1) les sociétés complexes se caractérisent par des systèmes d'action opaques, des savoirs locaux et sectoriels; 2) l'intérêt public fragmenté, les valeurs polythéistes, la pluralité des formes de rationalités en raison de la différenciation sociale (Borraz et Le Galez, 2001). Cette différenciation pose problème car elle crée des externalités qui produisent deux situations : la pression des lobbies sur l'État ou le refus de l'État. Il y a une nécessité à organiser la différenciation (Wilke, 1992, p. 185) et d'institutionnaliser l'hétérogénéité (Wilke, 1991).

Quel rôle pour les entreprises publiques ?

Derrière l'émergence de ce modèle se trouvent questionnés le rôle et les modalités de l'intervention publique, notamment celle qui passe par les entreprises publiques. Partie intégrante de la construction politique et économique du Québec (Bernier, 2004) comme du Canada (Stanbury, 1994), les entreprises publiques ont contribué à répondre à un désir d'indépendance symbolique, économique et politique (Taylor et Warrack, 1998). Formant des ensembles autonomes et compétents notamment dans les secteurs des ressources naturelles, des transports, des télécommunications et financiers, comment les entreprises publiques s'adaptent-elles aux nouvelles règles du jeu qui se dessinent ? Elles jouent encore aujourd'hui, un rôle important (Bernier et *al.*, 2002) et coopèrent avec le privé pour offrir des ressources à bas prix et ainsi augmenter le caractère compétitif des territoires (Bernier, 1994, Bernier et Garon, 2003). Instruments pragmatiques de politiques publiques, au cœur des performances des États-nation et du lien social (Tixier, 2002), les entreprises publiques ont souvent été perçues comme pouvant favoriser le maintien des principes d'intérêt général, d'équité, d'efficacité et d'innovation. De nos jours elles sont remises en question (Heckscher et *al.*, 2003) souvent sur la base de leur efficacité et de leur rentabilité, bien que les études soient contradictoires à ce sujet (Bozec, 2002). Elles ont ainsi connu bien souvent des changements de mandats et rencontré des objectifs multiples difficilement compatibles avec les attentes de la population. Elles se trouvent à devoir faire à l'intérieur un travail d'arbitrage important entre diverses valeurs comme celles du développement économique et le respect de l'environnement (Simard 2003 ; Gariépy, 1997 et 2004 ; Simard, Bernier et Dupuis, 2004). Devant concilier planification stratégique et stratégies émergentes (Mintzberg,

1994), intégration internationale et territoriale, les entreprises publiques se trouvent de plus en plus tiraillées. Ainsi, ce nouveau redéploiement stratégique global dans un environnement en mutation profonde se fait-il en ayant toujours comme objectif principal la poursuite de l'intérêt général ?

Les GRT et le cas du secteur de l'électricité

Les grands réseaux techniques (GRT) sont complexes, essentiels et traditionnellement organisés en monopole. On pense aux domaines des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'électricité ou des services urbains. Ils ont des implications fortes à différentes échelles : organisationnelle, sectorielle et sociétale. Historiquement, les GRT reposent sur quatre grands principes : 1) une organisation très hiérarchiques des entreprises et de l'industrie, 2) une influence forte des autorités publiques; 3) une grande acceptabilité des activités de la part du public, d) des intérêts partagés entre entreprises et gouvernements. Les GRT, plus souvent l'objet d'étude des ingénieurs que des sociologues, sont devenus de véritable objet d'étude (Jeorges, 1999)¹. Ils sont des systèmes multi acteurs à risques et incertains souvent auto-organisés et/ou auto-régulés (Jeorges, 1999). Souvent reliés à des descriptions géantesques ou héroïque, les GRT sont décrits à l'aide de métaphores évolutionnistes inspirées de la biologie (naissance, croissance, mort). Les logiques techniques ou la logique économique seraient au cœur de leur développement et expliqueraient l'équilibre ou la crise².

Si à l'origine de ces réseaux, les firmes étaient « internationales » américaines ou britanniques selon McGowan (1999), plusieurs seront nationalisées par la suite. Au tournant des années quarante, la dépréciation des monnaies, les contraintes sur les profits et le contrôle sur les tarifs se font sentir.

¹ Un champ qui a été ouvert notamment par Renate Mayntz, Thomas P. Hughes, Todd La Porte, Gene Rochlin et Bernward Jeorges.

² O. Coutard (2001) propose comme alternative l'étude de l'influence des registres de pensée des idées, de l'imaginaire dans le développement des réseaux. L'étude des GRT serait trop axée sur les dimensions techniques et économiques qui reposent sur des postulats utilitaristes et instrumentaux. Par exemple, selon les travaux de Hughes (1983), le réseau répondrait toujours à des principes de réalité. Or l'« imaginaire politique modernisateur » pourrait expliquer le développement du réseau électrique ou de télécommunication. Par exemple, l'électrification aux E-U de D. Nye, (1990).

Tableau 1 : Phases du développement technique urbain (Guy, Graham et Marvin, 1999)³

	Localisation 1840-	Nationalisation 1940-	Globalisation- localisation 1980-
fournisseur d'infrastructures Orientation du fournisseur	Firmes locales privées ou municipales Croissance locale et large clientèle	Larges sociétés d'État Développement économique national, répartition des coûts (péréquation)	Mélange d'entreprises privées en compétition Taux de rendement, « cherry picking » sélection des marchés, en fonction de la demande.
Niveau des réseaux	Nouveaux réseaux essentiellement urbains	Relier et étendre le réseau en région, couverture nationale	Rapiécer le réseau utilement et ouvrir l'accès
Technologie du réseau	Lourde, centrée en milieu urbain	Plus légère, inter- urbaine, unifiée visant la consolidation	Renouvelée et nouvelle, orientée sur la ville, inter-urbaine et réseaux internationaux
Type de régulation	Actes législatifs	Centralisée par le gouvernement et management public national	Marchés libéralisés régulés
Objectifs des régulateurs	Minimiser les coûts	Service universel pour des tarifs et des technologies standardisés	Compétition internationales des économies nationales et entre les villes
Visées productives	Développement économique local	Développement économique national, répartition territoriale et économies d'échelle	Ajustement des tarifs, démantèlement, croissance locale coalisé, investissements croisés
Visées sociales	Santé, sécurité, éclairage	Accès universel, services standards pour le marché domestique	Polarisation sociale, fragmentation, tarification à la pièce, dumping social.

La référence nationale apparaît à son plus fort au début des années 1970 et ces entreprises-réseaux seront des outils importants dans les politiques de développement économique. Au tournant des années 1980, on assistera à un double phénomène de globalisation et de localisation.

Ces 20 dernières années, les GRT ont vu se succéder un grand nombre de transformations. L'évolution des technologies de l'information et les avancées techniques

³ A ce sujet, voir également J.-M. Offner (1999).

dans plusieurs domaines sont venues bouleverser les pratiques professionnelles et proposer de nouvelles relations espace/temps. Les multiples réformes structurelles et organisationnelles questionnant tour à tour le statut des entreprises, leur capacité d'innovation, leur performance économique et le rôle de l'État (McGowan, 1999) se sont notamment traduites par des initiatives diverses de privatisation. De plus, la montée de la préoccupation environnementale et du droit à l'information a engendré la contestation des activités ou des manières de les mener. Enfin, dans le cas des entreprises publiques, les gouvernements ont sans cesse demandé de réaliser davantage de profits (McGowan, 1999) alors que ces dernières exigeaient de plus grandes marges de manoeuvre.

Comment ces questions et ces phénomènes se présentent-ils plus précisément dans un secteur structurant comme celui de l'énergie, maillon important du service public? Comme ce fut le cas dans nombre de secteurs ces dernières années, tant en Europe qu'en Amérique du Nord (Coutard, 1999, Pineau, 2000; Doern et Gattinger, 2003, Gariépy, 2004), la disparition progressive des barrières commerciales entre les pays s'est étendue au domaine de l'énergie et a touché un grand nombre d'entreprises privées et également publiques comme Hydro-Québec. Ce secteur fait l'objet de transformations fondamentales depuis plus de dix ans (Doern et Gattinger, 2004) sans compter les impératifs d'économie d'énergie et du développement des filières renouvelables. Traditionnellement, de grandes entreprises (publiques ou privées) intégrées (production, transport et distribution) bénéficiaient de monopoles territoriaux afin d'assurer une qualité de service et des tarifs uniformes. Plusieurs arguments en faveur de la « libéralisation » du secteur de l'énergie ont marqué la fin des années 1980. Sur le plan économique, les institutions et les processus du marché remplaceraient avantageusement le modèle du monopole réglementé (Lepage et Boucher, 2001). Ils conduiraient à une plus grande efficacité de l'ensemble des activités dans le domaine et à une baisse générale des prix. L'émergence de modes de production flexibles et accessibles (micro-centrales hydrauliques, centrales thermique au gaz naturel), jumelée aux nouvelles technologies de l'information permettent des ajustements rapides et de gérer en temps réel les transactions à faible coût. Depuis l'arrivée de la déréglementation et de la concurrence, se déploie une gestion plus commerciale des entreprises qui se traduit par la

concentration, la diversification, l'intégration horizontale (Paterson 2000 ; Mauchamp, 2002) et la privatisation. De manière générale on assiste à une période de réorganisation qui selon certains laisse voir une déconstruction des politiques et programmes énergétiques (Gray, 2000) en même temps que l'on observe l'émergence de nouvelles autorités de régulation et modes de coordination à l'échelle du continent, des États et/ou des provinces dans le cas qui nous concerne.

Les controverses scientifiques et techniques (Beck, 2001 ; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001), les contestations politiques ou les crises (pannes ou effets climatiques) ont souvent pour effet de questionner les principes traditionnels de l'action publique comme l'équité, la représentativité, l'imputabilité et la transparence des processus décisionnels et les choix à faire dans ce secteur névralgique. La mise en œuvre de nouveaux dispositifs de gouvernance autour du référentiel de la concertation avec les différents types d'acteurs concernés, dans un contexte de plus en plus complexe et difficilement prévisible reste problématique. Ainsi, les défis économiques, sociaux et environnementaux qui se posent ne se conjuguent pas aisément sur l'axe des intérêts communs et particuliers. Comment se met en œuvre la rencontre de ces trois défis que propose la notion de développement durable⁴ dans le nouveau contexte de la gouvernance?

2.0 Hydro-Québec au coeur des transformations

Créée en 1944 sous le nom la Commission hydroélectrique de Québec, Hydro-Québec est le résultat d'une expropriation des avoirs électriques et gaziers du monopole que constituait la Montreal Light, Heat and Power. Près de trente ans plus tard, suite à des élections « référendaires », la société d'État acquiert la quasi-totalité des entreprises d'électricité et des infrastructures du Québec. Sous la forme d'une entreprise intégrée (production, transport et distribution) des projets gigantesques sont lancés et la filière hydroélectrique est privilégiée⁵. Au début des années 1980, le gouvernement québécois transforme la société d'État en entreprise à fonds social dont le gouvernement sera

⁴ Ce dernier entendu comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (Brundtland, 1987).

⁵ La série de grands ouvrages du début des années 1970 dans le nord du territoire l'invention de la ligne de transport à 735 kV font, entre autres, la fierté de l'entreprise et du génie québécois.

l'unique actionnaire⁶. C'est à partir de ce moment que s'amorce le virage commercial majeur de l'entreprise. À partir de 1983, le mandat d'Hydro-Québec est de nouveau modifié (adoption de la Loi 4) et permet entre autres d'étendre le champ d'action de l'entreprise à tous les domaines liés à l'énergie, lève les contraintes géographiques de celui-ci et permet de mener des projets de production à des fins d'exportation (*Plan stratégique 2004-2008*). La période 1980-1996 a été principalement marquée par des remises en question internes importantes (restructuration, régionalisation, professionnalisation) qui a mené à une crise de confiance au sein des membres de l'entreprise, une diminution du sentiment d'appartenance de ceux-ci, et un déclin de la coopération en général (Hafsi, 2001). À l'externe, l'image de l'entreprise a également connu des difficultés passant du symbolique « Maîtres chez-nous » à devenir une « grande entreprise ordinaire » (Hafsi, 2001) notamment en raison de la critique découlant de certaines décisions à caractère économique ou environnemental.

Un des principaux joyaux de la Révolution tranquille et véritable instrument de la politique économique du Québec, Hydro-Québec assure aujourd'hui l'alimentation en électricité des clients québécois, un marché qui représente plus de 3,6 millions d'abonnements. Hydro-Québec transige également avec des dizaines d'entreprises d'électricité du Nord-Est de l'Amérique et participe à des projets d'infrastructures énergétiques sur plusieurs continents. Elle a connu des changements majeurs depuis près d'une dizaine d'années en lien avec la transformation du secteur de l'électricité. En 2003 avec un actif de 57,7 G\$, un chiffre d'affaires annuel de 11,4 G\$, un bénéfice net de 1,9 G\$ dont 596 M\$ proviennent des activités d'exportation, des dividendes déclarées de 965 M\$ et un effectif de plus de 20 000 employés, Hydro-Québec compte parmi les entreprises les plus importantes de son secteur en Amérique. Hydro-Québec production

⁶ Ce fonds de 5 milliards de dollars répartis en 50 millions d'actions est attribué au ministre des Finances. À partir de ce moment, l'entreprise qui ne payait pas d'impôt sur ses profits, versera une redevance qui ne pourra dépasser 75 % du revenu net sans réduire à moins de 25 % le taux de capitalisation de l'entreprise à la fin de l'exercice. L'adoption de la loi 16 prévoit également la suppression de la contrainte de la production au « moindre coût ». "La Commission a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles ou commerciales et aux citoyens de cette province aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière".

compte sur 51 centrales hydroélectriques, 5 centrales thermiques – dont 1 centrale nucléaire – et 1 parc éolien, pour une puissance installée totale de 33 473 MW⁷.

Après avoir décrit les principaux éléments des changements qui caractérisent les dernières années, nous illustrerons à travers une étude de cas les effets de la gouvernance du nouveau contexte dans lequel se trouve Hydro-Québec.

*Plan stratégique Hydro-Québec 2004-2008*⁸

MISSION	VISION	VALEURS
<p>« La Société a pour objets de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie. »</p> <p><small>Loi sur Hydro-Québec, article 22</small></p>	<p><i>Devenir un chef de file mondial dans le domaine de l'énergie</i></p> <p>En mettant en valeur son expertise au bénéfice de ses clients, de ses employés et de son actionnaire, tout en y associant des partenaires dans une perspective d'affaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfaction du client • Sens des affaires • Respect des employés • Amélioration de la qualité • Respect de l'environnement avec les collectivités • Protection du futur

2.1 Dix ans de transformations sectorielles majeures

L'un des éléments majeurs dans l'évolution du secteur de l'énergie au Québec ses dernières années et point de départ de notre analyse est l'adoption de la politique énergétique en 1996. Quelques mois après son élection en septembre 1994, le gouvernement du Parti Québécois annonce la tenue d'un débat public sur l'énergie⁹. Une table de consultation, formée de plusieurs intervenants du milieu¹⁰ reçoit près de trois

⁷ Hydro-Québec Production compte également sur la majeure partie de la production de la centrale de Churchill Falls, au Labrador, d'une puissance installée de 5 428 MW. 25 grands réservoirs, d'une capacité de stockage de 172 TWh, et plus de 560 barrages et ouvrages régulateurs complètent ses actifs (Hydro-Québec 2003, Rapport annuel).

⁸ La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie. Le gouvernement fixe les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale pour un volume de 165 TWh. Cet approvisionnement doit inclure tous les services nécessaires et généralement reconnus pour en assurer la sécurité et la fiabilité.

⁹ Il s'agissait d'un engagement électoral des élections de 1994 suite à la controverse qui a conduit à la mise sur pied de la Commission Doyon sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés. Cette affaire a ainsi favorisé la tenue d'un débat général sur l'énergie.

¹⁰ La table comptera 15 membres. Ils sont issus des milieux politique (PQ et PLQ), coopératif (Confédération des caisses populaires Desjardins), syndical (CSN et FTQ), énergétique (Gaz Métropolitain, Hydro-Québec, Shell, expert-consultant), autochtones (2), de la représentation des consommateurs, de la recherche (IREQ) et écologiste (Greenpeace).

cents mémoires dont l'analyse, l'arbitrage et les recommandations ont mené à un large consensus qui conduira à l'adoption par le gouvernement de la politique énergétique du Québec. Fondée sur la notion de développement durable, la politique repose sur quatre principes : 1) assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible; 2) promouvoir de nouveaux moyens de développement économique; 3) respecter ou rétablir les équilibres environnementaux; 4) garantir l'équité et la transparence. Au-delà de ces principes, les principaux éléments de la politique prévoient :

- La création de la Régie de l'énergie, organisme quasi judiciaire autonome qui autorise les plans d'approvisionnement (instrument de planification annuelle)¹¹, les tarifs, permet la participation du public et le développement d'une contre expertise aux monopoles dans le domaine¹²;
- La création de l'Agence de l'efficacité énergétique pour notamment développer le savoir-faire, appuyer la Régie, diffuser l'information et sensibiliser, concevoir des programmes, soutenir la recherche, coordonner la formation et l'éducation dans ce domaine;
- La flexibilité dans le développement des filières énergétiques par un portefeuille de ressources diversifiées et complémentaires, notamment basé sur les petites et moyennes centrales hydroélectriques, les centrales au gaz naturel et l'établissement d'une « quote-part » pour l'éolien¹³;
- L'ouverture des marchés en favorisant l'exportation d'électricité et permettre l'accès au réseau de transport (exigence de la FERC), une plus grande place au secteur privé notamment en lui réservant les projets de 50 MW et moins;
- La réaffirmation du statut de société d'État d'Hydro-Québec, l'acquisition d'actifs étrangers, la participation à des consortiums (notamment dans la filière du gaz naturel) et la promotion et la valorisation du savoir-faire québécois (notamment par la construction et l'exploitation de projets à l'étranger et la commercialisation des technologies et des innovations);

¹¹ Le plan d'approvisionnement doit être déposé à la Régie à tout les trois ans, le premier a été déposé en 2001. Le plan « décrit entre autres les besoins du marché québécois prévus au cours des dix (10) prochaines années ainsi que les caractéristiques des contrats que Hydro-Québec Distribution entend conclure pour satisfaire la demande dépassant le volume de 165 TWh » (<http://www.hydroquebec.com/distribution/fr/marchequbécois/contexte.html>).

¹² La création d'une autorité experte indépendante était une exigence des autorités régulatrices américaines, mais également demandée au Québec par divers groupes (écologistes, médias ou universitaires) depuis plusieurs années. Voir notamment Simard, (2003).

¹³ L'avis de 1998 de la Régie de l'énergie (A-98-02 R-3395-97, 30 septembre 1998) proposait d'inclure au prochain plan de ressources d'Hydro-Québec une quote-part de 50 MW installée par année. Ce n'est qu'en 2003 le gouvernement adoptait un règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite par la biomasse qui prévoit la production respectivement de 1000 et 100 MW. Dans son premier plan d'approvisionnement (2002-2011) en 2001, Hydro-Québec précisait « éventuellement, le gouvernement pourrait aussi déterminer par règlement qu'une partie des besoins du distributeur seront comblés, en vertu de contrats d'approvisionnement, par des blocs d'énergie provenant de « sources particulières d'approvisionnement en électricité »(Hydro-Québec Distribution, 2001, p. 7).

- Revoir la structure de l'entreprise pour en distinguer les activités (production, transport et distribution) afin de pouvoir faire l'examen des tarifs et évaluer la productivité de chacune;
- Favoriser le partenariat avec les autochtones en appuyant le développement des communautés et la participation des régions notamment par la création de sociétés d'économie mixtes;
- Maintenir les efforts d'Hydro-Québec en recherche et développement tout en élargissant les champs de recherche en électricité, efficacité énergétique et dans les énergies nouvelles.

En 1997, le gouvernement met en place la Régie de l'énergie. Le transport et la distribution demeurent des monopoles soumis à un encadrement réglementaire. La même année, le réseau de transport est ouvert aux tiers comme le marché de gros à la concurrence ce qui permet à une filiale d'Hydro-Québec d'obtenir un permis de négociant d'électricité aux États-Unis. L'entreprise souhaite alors doubler sa part de marché en Amérique.

De manière générale, la fin des années 1990 et le début des années 2000 se caractérisent par la confirmation de la vocation commerciale de l'entreprise et la diversification des sources de production (gaz naturel, pétrole, éolien) notamment par la prise de contrôle de Noverco, le holding de Gaz Métropolitain¹⁴. L'on assiste également à la recentralisation des investissements, des activités d'innovations technologiques et de la recherche. Le passage de Nouveller à HQ Capitech en 1997 exprimait un certain désengagement (1998) puis par la suite un redressement (1999) de ces orientations.

On observe ainsi une réévaluation importante de ces activités qui se traduit de manière globale par une concentration sur les activités de base. Un développement intensif et rapide des activités internationales caractérise également la période : participation, rachats, ventes de services (gestion, ingénierie et

Tableau 1 :
Chronologie de l'ouverture des marchés de l'électricité en Amérique du Nord

1992 : Energy Policy Act autorise l'accès au réseau aux acheteurs et vendeurs grossistes

1996 : FERC : Ouverture aux autres services et fournisseurs a réseau au mêmes coûts et aussi facilement

¹⁴ En plus des activités via Noverco, en 2002, Hydro-Québec annonce qu'une nouvelle filiale qui a pour mandat de promouvoir l'exploration pétrolière et gazière au Québec. C'est 330 M\$ que l'entreprise prévoit investir dans jusqu'en 2010 dans le golfe et l'estuaire du Saint-Laurent ainsi qu'en Gaspésie, en association avec des entreprises d'exploration. A ce compte, elle a déjà participé à trois forages dans l'est du Québec.

construction). Le savoir-faire québécois s'exporte à l'échelle de la planète et les risques se partagent de plus en plus avec des partenaires (entreprises et syndicats). La stagnation de la demande locale d'énergie, certains litiges avec les communautés

(ordonnance 888) et établissement d'un système électronique en mesure de partager les données sur la capacité de transmission (ordonnance 889).

2000-2003 : ouverture progressive de la vente au détail dans certains États américains.

autochtones et la recherche gouvernementale de l'équilibre budgétaire freinent le lancement de projets majeurs de construction¹⁵ qui n'aura lieu qu'à la toute fin des années 1990. En 1997, l'entreprise adopte trois principes directeur afin d'évaluer l'opportunité de réaliser de nouveaux ouvrages : 1) la rentabilité des projets (>3¢ kwh); 2) dans une perspective de développement durable; 3) avec l'accueil favorable des communautés. Plusieurs ententes avec des communautés autochtones et des MRC, par la création de sociétés en commandites, permettent d'aller de l'avant avec des projets de production de moyennes envergures (remises en service de centrales, dérivations de rivières). Sont mise en place des tables permanentes de concertation avec l'UMQ et l'UMRCQ et un nouveau dialogue d'affaires entre des partenaires cherche à s'établir avec les acteurs locaux. Les relations d'affaires se resserrent également. La satisfaction de la clientèle est plus que jamais réaffirmée comme principe directeur. Différents services et programmes sont offerts aux différentes clientèles (résidentielle, commerciale, industrielle) de même que des ententes à long terme afin de mieux répondre à leurs besoins et de les fidéliser.

En 1998, l'entreprise est frappée par une tempête de verglas sans précédent. Seule ombre au tableau du chiffre d'affaires de la décennie, la crise a touché des centaines de milliers de québécois qui, au cœur de l'hiver, ont été privé d'électricité pendant plusieurs jours et

¹⁵ En effet, en 1995 le méga projet Grande-Baleine est reporté. Seul projet majeur, Sainte-Marguerite-3 après une entente en 1994 avec les Montagnais sera en chantier et connaîtra des problèmes majeurs d'ingénierie qui retarderont sa mise en service. Un autre projet majeur, celui du complexe de Churchill Falla fut également discuté. En discussion et négociation depuis 1997, les échanges sont rompus en janvier 2000. T-N souhaite une plus petite centrale et la construire elle-même. En revanche, H-Q achètera l'électricité, la transportera et fera un barrage au fil de l'eau de la rivière Romaine. Renversement en juin 2001 : quasi accord avec H-Q pour une centrale 1/3 de ce que le projet était au départ (Gull Island 4 milliards au lieu de 12). Depuis l'arrivée d premier Ministre Grimes à T-N, aucune nouvelle annonce n'a été faite sur ce dossier si ce n'est qu'un renouvellement de l'intérêt de développer ce potentiel suite à la panne d'août 2003.

devient une expérience marquante pour l'entreprise. Les membres de cette dernière se sont mobilisés de manière extraordinaire afin de remettre le réseau en état¹⁶. Les impacts de cette catastrophe naturelle ont donné lieu par la suite à plusieurs projets de consolidation du réseau de transport dont certains ont fait l'objet de vives contestations. Le cas de la ligne Hertel-des Cantons a donné lieu à une saga judiciaire entre Hydro-Québec et un comité de citoyens qui a forcé le gouvernement à adopter une loi suite au jugement de la Cour supérieure qui indiquait que les décrets autorisant les projets étaient illégaux. Malgré l'avancement des travaux, des audiences publiques eurent finalement lieu et nonobstant l'avis négatif du BAPE, l'ouvrage fut réalisé et mis en service. Ce ne fut pas le cas d'une autre « boucle » de transport prévue dans la région ouest du Québec, la ligne à 315 kV Grand-Brûlé – Vignan qui fut abandonnée suite à l'avis défavorable du BAPE.

En 2000, la Loi de la Régie de l'énergie est modifiée¹⁷. L'ensemble du secteur de la production de l'électricité est déréglementé. Afin de préserver le « pacte social » découlant de la nationalisation - qui comprend l'interfinancement des tarifs en faveur de la clientèle résidentielle, l'uniformité des tarifs sur le territoire québécois et des services au meilleur coût - tout en mettant en place des mécanismes de concurrence dans la production, le gouvernement garantit un prix fixe de 2,79 ¢/kWh¹⁸, le tarif de l'électricité patrimoniale, pour 165 TWh par année alors que les « nouveaux besoins » (au-delà des 165 TWh) seront soumis au principe de la concurrence, par appel d'offres. Ainsi, comme les autres fournisseurs, Hydro-Québec Production pourra soumissionner. L'entreprise publique conserve un monopole sur les sites hydroélectriques de plus de 50 mégawatts

¹⁶ On dénombre la perte de 1 000 pylônes, 30 000 poteaux de bois et 7 000 transformateurs pour 600 km de lignes de transport et 3 300 km de lignes de distribution (Hydro-Québec, 1998). Au plus fort de la crise, 1 400 000 abonnés d'Hydro-Québec sont sans électricité alors que l'on en compte 230 000 en Ontario. Dans certains cas, la panne a duré 30 jours (Radio-Canada, 2003). Un sondage (SONDAGEM) réalisé lors de la crise du verglas N = 1063) révèle un taux de satisfaction des québécois de 97 % à l'égard des services d'Hydro-Québec. Le bilan des travaux et des pertes reliées à la tempête s'élève à près d'un milliard de dollars pour l'entreprise. En conséquence « le gouvernement du Québec s'est engagé à verser à Hydro-Québec l'équivalent de la valeur nette des équipements détruits au moment du sinistre et à rembourser des dépenses maximales de 200 M\$ reliées aux mesures d'urgence » (Hydro-Québec, 1998).

¹⁷ Le gouvernement adopte le projet de loi no. 116.

¹⁸ Art. 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

alors que les MRC peuvent dorénavant, en créant des sociétés en commandites avec des partenaires privés, participer à la mise en valeur de sites de moins de 50 MW¹⁹.

En 2001, Hydro-Québec confirme la séparation fonctionnelle de ces activités. S'ajoute ainsi à TransÉnergie (créée en 1997), Hydro-Québec Production, Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Équipement (2002) qui regroupe l'expertise de construction des ouvrages, principalement auprès des deux premières divisions²⁰. L'année suivante, de nouveaux projets de production, les plus importants depuis les années 1980, sont lancés (centrales Eastmain-1 et Eastmain-1-A avec dérivation partielle de la rivière Rupert) suite à la signature d'une entente historique entre le gouvernement du Québec et le Grand Conseil des Cris, « la paix des braves ». Cette entente entre « nations » propose une nouvelle relation qui prévoit une prise en charge plus vaste par les Cris de leur développement économique et communautaire. La réalisation de projets majeurs de développement hydroélectrique sur le territoire de la Baie-James fait également partie des objectifs de l'entente, comme l'harmonisation des activités forestières avec les activités traditionnelles des Cris. De plus, elle assure le retrait des poursuites judiciaires de plusieurs milliards de dollars devant les tribunaux. Dans le même esprit, les Cris s'engagent à ne pas intenter contre le Québec d'autres recours relatifs à l'application passée de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

¹⁹ Le 24 mai 2001, le gouvernement du Québec faisait part de son intention de céder au secteur privé 36 sites sur 24 rivières pour la construction et l'exploitation de centrales hydroélectriques de moins de 50 mégawatts. Cependant, le 26 novembre 2002, le gouvernement annonçait, suite à dix-huit mois d'opposition via notamment l'opération *Adoptez une rivière*, soutenue par des citoyens, des personnalités publiques et des artistes qu'aucun nouveau barrage ne serait construit pour de petites centrales au Québec à l'exception de trois projets au site. En septembre 2003, dans le cadre des études menées par le gouvernement sur la « réingénierie » de l'État et les partenariats public-privé (PPP) on identifiait les petites centrales de 25 mégawatts et moins (au nombre de 50) comme des modèles à suivre en dans le secteur de l'énergie. Le programme électoral de 2003 du Parti Libéral proposait de relancer la production privée au moyen de petites centrales.

http://uqcn.qc.ca/aires_protegees/adoptez_une_riviere/opposition-long.html

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=1409>

http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiqués/archives_communiqes/2002/decembre/com20021218.htm

(Bureau des partenariats d'affaires - Secrétariat du Conseil du trésor, 2003; Francoeur, 2003).

²⁰ Devant être gérées de manière entièrement indépendante, les unités d'Hydro-Québec doivent ainsi se comporter de manière autonome. Les appels d'offres se font sous la surveillance de la Régie de l'Énergie et doivent se faire de manière non discriminatoire. Cette restructuration de l'entreprise a été exigée des autorités régulatrices du marché Nord américain.

La même année, pour la première fois, Hydro-Québec Distribution lance un appel d'offres de 1 200 MW pour satisfaire les besoins d'énergie de la population québécoise en 2006.

Tableau 2 : Bilan de la dernière décennie chez Hydro-Québec :

- Confirmation de la vocation commerciale
- Ouverture du marché en gros, exportation et « désintégration » de l'entreprise : production / transport / distribution
- Diversification des sources de production (gaz, pétrole, éolien) notamment par la prise de contrôle de Noverco, le holding de Gaz Métropolitain.
- Recentrage des investissements, des activités d'innovations technologiques et de recherche et au
- Développement intensif des activités internationales : participation, rachats, ventes de services (gestion, ingénierie et construction).
- Développement durable : politique, rapport de performance, ISO 14 001
- Intégration territoriale : partenariat / compensation, (fonds, sociétés en commandites, structures régionales : création d'emplois, support aux régions.
- Resserrement des relations d'affaires : clientèle industrielle (contrats spéciaux), commerciales, résidentielle (qualité et satisfaction).
- Engagement communautaire important : don, commandites

La méga panne d'août 2003 qui plonge dans le noir toute la partie nord-est du continent américain entre New York et Ottawa et qui épargne le Québec²¹ est l'occasion pour les représentants d'Hydro-Québec de faire valoir la robustesse du réseau de transport et l'autonomie énergétique dont jouit le Québec depuis la crise du verglas. C'est également un argument supplémentaire pour justifier la pertinence de lancer de nouveaux projets de production d'électricité.

²¹ Dans la foulée, les autorités canadiennes et américaines s'accusent mutuellement d'être les responsables du problème. L'ancien secrétaire américain à l'Énergie déclare à cette occasion que les États-Unis sont une superpuissance dotée d'un réseau (électrique) du tiers monde. Cette dernière panne s'expliquerait par le manque d'intérêt à investir dans le réseau (geste peu rentable à court terme) et l'opposition farouche que rencontrent systématiquement les projets de lignes THT par les populations locales et les groupes de défense de l'environnement ce qui a pour effet de retarder l'implantation des projets voire, de décourager les opérateurs. Mentionner la Californie également.

Si pour Hydro-Québec l'ouverture des marchés laisse voir *a priori* un fort potentiel en raison des tarifs élevés en cours en Nouvelle-Angleterre (Peterson, 2000), deuxième région à favoriser la concurrence après la Californie, pour d'autres, l'héritage de la Révolution tranquille (l'obligation historique d'offrir de bas tarifs à sa clientèle immédiate, son statut public et le mode de production privilégié, l'hydroélectricité, qui nécessite des investissements majeurs) limiterait la capacité de l'entreprise à tirer profit de la situation (Bernard, 2000). De plus, le coût de transport de l'électricité exportée est élevé en raison de l'éloignement des sites de production des lieux de consommation. Mais au-delà de cette question économique, quant est-il des dimensions sociales et environnementales?

3. Le projet du Suroît : révélateur de la « nouvelle » gouvernance ?

La centrale à cycle combiné du Suroît prévue au sud ouest de la région montréalaise est l'un des derniers projets majeurs d'Hydro-Québec à avoir fait les manchettes et qui passera sans nul doute à l'histoire tant au sein de l'entreprise que pour le secteur de l'énergie, de par les réactions qu'il a suscité et les décisions qui en ont découlé. Ce projet qui a été finalement abandonné officiellement en novembre 2004 a fait l'objet de la plus grande manifestation environnementale de l'histoire du Québec. Nous avons choisi cet événement en faisant l'hypothèse qu'il est révélateur de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de gouvernance et permet de faire la lumière sur les effets du nouveau contexte dans lequel l'entreprise est appelée à évoluer. Ce projet est l'occasion d'observer la mise en œuvre de l'intérêt général et du développement durable par les dispositifs de gouvernance à l'œuvre au Québec.

Prévue pour dégager une puissance d'environ 800 MW, la centrale du Suroît permet de bonifier la capacité de production d'Hydro-Québec d'environ 6.5 TWh, soit une augmentation de près de 4 %. Située dans la MRC de Beauharnois-Salaberry, marquée par l'activité agricole et le secteur manufacturier de la transformation, le long du canal de

Beauharnois à proximité de la centrale hydroélectrique du même nom²² la centrale devait être mise en service pour juin 2007²³. Représentant un investissement d'une valeur de 550 millions de dollars, une fois terminée, la centrale devait être cédée à la multinationale General Electric (GE).

Figure 1 : Localisation du projet



Source : <http://www.mrc-beauharnois-salaberry.com/102/default.htm>

Sur la base de la croissance anticipée de la demande pour 2006, le projet du Suroît apparaît nécessaire à court terme pour combler les besoins énergétiques des québécois. L'hydroélectricité demeure la filière privilégiée par Hydro-Québec mais ce projet est de l'avis de l'entreprise publique le meilleur choix dans le contexte actuel²⁴. Compte tenu que « la société ne développe que des projets qui sont à la fois rentables, acceptables du point de vue environnemental et favorablement accueillis par les collectivités » (Hydro-Québec, 2003, p. 4) les délais d'autorisations et de constructions des ouvrages hydroélectriques à venir placeraient le Québec dans une situation précaire et deviendrait un importateur net.

²² L'une des centrale de type « au fil de l'eau » les plus importantes au monde avec ses 1652MW.

²³ Le gouvernement précédent avait déjà refusé d'entériner ce projet, d'abord prévu pour être mis en service pour l'hiver 2006-2007.

²⁴ Les grands projets hydroélectriques à l'étude actuellement ne pourront être mis en service pour 2006. Le retard observé proviendrait des différents contentieux avec les bandes autochtones à la fin des années 1990 qui ont empêchés le lancement plus rapide de projets de production (Assemblée Nationale, 2004).

Ce projet devait créer 635 emplois par année au cours de la phase de construction et être à l'origine de près de 34 millions de dollars de retombées économiques régionales. Une fois cette phase terminée, la centrale emploiera 50 personnes et générera 3 millions de retombées économiques annuellement. En vue de favoriser l'acceptabilité sociale du projet, il est également prévu un fonds régional d'investissement pour développer notamment des activités récréotouristiques de quatre millions de dollars sur 5 ans et dont la MRC de Beauharnois-Sallaberry et la nouvelle ville de Beauharnois seront responsables.

Plusieurs exercices de consultation ont été menés tant par l'entreprise, comme c'est la pratique, que par le Bureau d'audiences publiques du Québec (BAPE) comme le prévoit la Loi. Hydro-Québec a mené en amont des audiences du BAPE toute une série d'activités afin d'informer et de consulter le public directement concerné comme elle le fait depuis plusieurs années. Les élus locaux, les citoyens, les organismes gouvernementaux et municipaux, les groupes environnementaux, socio-économiques et autres ont été invités à des rencontres et des ateliers thématiques. Des documents d'information ont été distribués à grande échelle, des présentations du projet ont été réalisées et les médias ont fait l'objet de communiqués de presse. De plus, une ligne d'information téléphonique et un site Internet ont également contribué à informer le public et à recueillir les commentaires et questions. Hydro-Québec concluait, au terme de cette opération qui s'est déroulée en 2001 et 2002 :

On peut affirmer à l'issue de cette étape de la consultation que le projet de centrale à cycle combiné du Suroît reçoit un accueil positif des autorités locales et régionales. L'étroite collaboration des autorités locales et les mesures concrètes visant à maximiser les retombées régionales en témoignent. (Hydro-Québec, 2002, chap. 9, p. 18).

Dans le cadre des audiences publiques du BAPE, les participants ont exprimé leurs préoccupations et leurs opinions sur une grande variété de thématiques : l'évaluation des besoins en électricité, la choix de la filière énergétique et l'efficacité énergétique, les gaz à effet de serre, les effets sur la santé, la sécurité, les retombées économiques, la fiscalité

municipale, les effets sur l'eau et l'état des routes, le bruit, l'impact sur le parc régional, les espèces animales, les boisés et marais à proximité et le potentiel agricole de la zone concernée ainsi que les pratiques qui s'y rattachent. Ces interventions ont eu lieu en septembre et en octobre 2002 doivent faire l'objet d'un bilan nuancé. Les acteurs socioéconomiques (associations industrielles, d'affaires, de génie-conseil, représentants agricoles et des entreprises, etc.) se sont plutôt positionnés en faveur du projet avec certaines réserves. À certaines conditions, les élus locaux (villes et MRC) apparaissent également plutôt favorables au projet. En revanche, pour des raisons environnementales (gaz à effet de serre, filière thermique, bruit, pollution atmosphérique) la plupart des citoyens participants et les groupes de défense de l'environnement sont en désaccord avec le projet. Ce dernier a d'ailleurs été à l'origine de la création d'un mouvement d'envergure nationale, la coalition *Québec Vert Kyoto*, qui regroupe une cinquantaine de membres (associations environnementales, syndicats, partis politiques, comités de citoyens) personnalités et sympathisants et à la plus grande manifestation écologiste de l'histoire du Québec. Le premier février 2004, près de 4000 manifestants défilent dans les rues du centre-ville de Montréal. Le projet rencontre une opposition importante malgré les compensations, les retombées économiques et la justification qu'en donne Hydro-Québec, appuyée par le gouvernement et les recommandations aux termes de l'analyse environnementale du ministère de l'Environnement (MENV)²⁵.

La centrale du Suroît devrait produire une augmentation des émissions des gaz à effets de serre (GES) de 2,5 % à 2,8 % à l'échelle du Québec et c'est principalement sur cet aspect que le BAPE se refuse à recommander le projet au ministre de l'Environnement. A cet

²⁵ « En conséquence, je [chargée de projet du MENV] recommande l'autorisation du projet de centrale à cycle combiné du Suroît. Si les conditions d'autorisation spécifiées au décret sont respectées et lorsque les émissions de gaz à effet de serre seront compensées à la suite de la mise en œuvre du Plan du Canada sur les changements climatiques, cette centrale devrait s'avérer une diversification intéressante du portefeuille énergétique québécois, ajoutant au réseau une puissance importante tout en étant acceptable sur le plan de l'environnement. Les conditions d'autorisation concernent des impacts spécifiques. Il s'agit de la réalisation d'une étude sur la possibilité de valoriser les rejets thermiques de la centrale, de l'installation d'avertissements aux cyclistes à proximité de la centrale, d'ajustements à l'analyse de risques technologiques, de la préparation du plan d'urgence et des programmes de surveillance et de suivi environnementaux ainsi que du plan de communication entre Hydro-Québec et la population » (MENV, 2003, p. 21).

égard, le Canada s'est engagé par la signature du protocole de Kyoto à réduire ses émissions de GES de sorte que la moyenne annuelle de 2008 à 2012 soit de 6 % inférieure au niveau de 1990 (p. 84 BAPE). Le gouvernement du Québec a pour sa part adopté la *Plan d'action québécois sur les changements climatiques* qui a également comme objectif de réduire les émissions de GES²⁶. Les émissions de GES produit par la centrale représenteraient selon le BAPE la moitié de la hausse des émissions de GES reliées au transport entre 1990 et 2000, ou encore aux réductions dans les secteurs de l'industrie et de l'électricité durant la même période (p. 88). Ainsi, la solution retenue par l'entreprise a des effets environnementaux importants et devient difficile à défendre compte tenu des engagements internationaux des gouvernements canadien et québécois.

Malgré l'avis du BAPE, le gouvernement du Québec adoptait en janvier 2004 le décret autorisant le projet de la centrale du Suroît. Cependant devant la montée de la contestation notamment écologiste et les résultats d'un sondage qui montrait que près de 70 % de la population du Québec était en désaccord avec ce projet²⁷, le gouvernement se rétracte et en appelle à la Régie de l'énergie pour mener des audiences et produire un avis²⁸. Devant le boycott des audiences annoncé des groupes environnementalistes en

²⁶ Le *Plan 2000-2002* prévoit trois principales avenues pour y arriver : en premier lieu, préserver le niveau des réductions effectuées par les principaux grands émetteurs industriels ; en deuxième lieu, obtenir d'autres réductions des grands émetteurs industriels ; en troisième lieu infléchir la courbe ascendante des émissions du transport de marchandises, collectif et individuel (BAPE, 2002).

²⁷ La question posée dans le cadre d'un sondage Léger Marketing pour le compte de Greenpeace sur la centrale " Le Suroît " entre le 28 janvier et le 2 février 2004.: Le gouvernement du Québec et Hydro-Québec viennent d'annoncer le projet Le Suroît à Beauharnois, la première centrale au gaz naturel du Québec. D'une part, Hydro-Québec affirme avoir besoin de cette centrale, pouvant fournir de l'énergie pour l'équivalent d'une ville de 250 000 clients supplémentaires. D'autre part, les ingénieurs de l'Institut de recherche d'Hydro-Québec estiment que ce projet équivaldrait à la pollution de 600 000 voitures supplémentaires sur les routes du Québec. Quel est votre niveau d'accord avec la construction de la centrale au gaz naturel « Le Suroît »? Les résultats ont été : *Totalement en accord 4 %, En accord 21% pour un total En accord de 25 %, En désaccord 31%, Totalement en désaccord 36% pour un total En désaccord de 67% et Ne sait pas 8%*. <http://www.greenpeace.ca/f/campagnes/climat/suroit/sondage.php>

²⁸ Extrait de la lettre de demande d'avis du ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs à la Régie de l'énergie : *Québec, le 9 février 2004, Madame la Présidente, À titre de ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et à l'instar du premier ministre, je suis préoccupé par la sécurité énergétique des consommateurs québécois. En vertu de l'article 42 de la Loi sur la Régie de l'énergie, la Régie donne son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet en matière énergétique. Dans ce contexte, je vous demande un avis sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît à celle-ci. Cet avis devra notamment : 1. Établir clairement l'augmentation de la capacité de production d'électricité nécessaire afin*

raison du trop court délai laissé pour réaliser ce mandat, (évoqué également par le Régie de l'énergie), un prolongement est accordé jusqu'au 30 juin 2004. Au cours de cet exercice, dans le but de démontrer la justification du projet, Hydro-Québec rendra publique, à titre exceptionnel, le niveau des réservoirs de ses barrages, gardé secret pour des raisons commerciales²⁹.

Pour défendre son projet face à la contestation, l'entreprise affirme que celui-ci doit être évalué dans une perspective mondiale. Grâce à la centrale thermique, il sera possible d'éviter d'importer de l'électricité venant de sources encore plus polluantes et s'en suivra alors une diminution des émissions des GES dans le Nord-Est de l'Amérique. De plus, cette option éviterait un fonctionnement à plein régime d'une centrale thermique au mazout (Tracy) qui produirait 18 000 tonnes de dioxyde de soufre dans l'environnement.

En mars 2004, malgré le mandat confié à la Régie de l'Énergie, le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs affirme que le gouvernement pourrait aller de l'avant avec le projet sans attendre la tenue d'une commission parlementaire sur l'avenir énergétique du Québec prévue pour l'automne 2004³⁰. Le mois suivant, une sortie du premier Ministre du Québec fait état que le gouvernement est responsable de la sécurité énergétique et que le projet du Suroît vise à répondre à un problème à cet égard pour les années 2006-2008.

de répondre à la demande d'ici 2010 et ainsi assurer la sécurité énergétique du Québec pour cette forme d'énergie. 2. Étudier les options de production possibles pour répondre à l'accroissement de la demande d'électricité à moyen terme, notamment dans le respect de l'environnement et du développement durable. 3. Étudier l'apport des mesures d'efficacité énergétique. Afin de réaliser ce mandat, la Régie de l'énergie intégrera notamment à son analyse toute l'information détenue par l'ensemble des composantes d'Hydro-Québec. Enfin, cet avis devra m'être transmis dans un délai de 60 jours, soit au plus tard le 8 avril 2004.

²⁹ Hydro-Québec Production informait la Régie en février 2004 que ses réservoirs présentaient un déficit d'apport en eau de 40 térawattheures (TWh) depuis 2000. C'est près de 25 % de la consommation québécoise annuelle d'électricité. Castonguay, Alain, 2004. « Hydro justifie la pertinence du Suroît », *Le Devoir*, 21 et 22 février.

³⁰ Il est temps selon le ministre de mettre à jour la politique énergétique du Québec qui remonte à 1996. La Commission de l'Économie et du Travail qui a compétence pour étudier les questions relatives à l'énergie se penchera à l'automne 2004 sur l'avenir de la question énergétique au Québec.

Par ailleurs, en juin 2004, Hydro-Québec se défait de ses parts dans le holding Noverco qui détient 75 % des actions de Gaz Métropolitain pour la somme de 900 millions de dollars. Selon l'entreprise, le moment était venu car elle avait pu rentabiliser son investissement depuis 1997³¹. Néanmoins, comme la presse le rappelle, « la transaction survient trois mois après que les médias eurent rapporté l'intention du gouvernement libéral à Québec de se départir de certains actifs afin d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2004-05 »³².

En juillet 2004, la Régie de l'Énergie remet son avis. Elle considère que :

le projet du Suroît n'est pas indispensable à la sécurité des approvisionnements en électricité; il est cependant souhaitable dans la situation actuelle de précarité et surtout de dépendance envers les importations. Il fournit une marge de manoeuvre qui est dans l'intérêt du public, alors que ses impacts environnementaux peuvent être grandement atténués (Régie, 2004a, A-2004-01, recommandation no. 5)

La Régie de l'énergie recommande également de faire passer de 1000 MW à 2000 ou 3000 MW la production d'énergie éolienne et d'adopter des mesures d'économie d'énergie plus ambitieuses pour faire passer celles-ci de 1 TWh à 2,1 TWh. Les acteurs concernés par le projet font un accueil mitigé à cet avis. Qualifié par plusieurs de « mi-figue, mi-raisin », il a comme conséquence de renvoyer la balle au gouvernement.

À partir de ce moment, un premier élément vient changer la donne en octobre 2004. L'entreprise annonce que les précipitations importantes de l'été ont permis de corriger le déficit accumulé des réservoirs. Un second élément se traduit par l'annonce d'un programme majeur d'investissement dans la filière éolienne. La région de la Gaspésie et Matane accueilleront en effet un projet de 1000 MW sous la responsabilité de deux entreprises privées suite à un appel d'offres lancé par Hydro-Québec Distribution en juin 2004. Troisièmement, quelques jours plus tard Hydro-Québec Distribution rendait publique un *Plan Global* en efficacité énergétique d'un milliard \$ pour les cinq années à

³¹ Achetées 482 millions, la société d'État a revendue ses parts pour 900 millions. Desjardins, François, 2004. « Le Fonds FTQ entre chez Gaz Métro », *Le Devoir*, 24 juillet, p. c1.

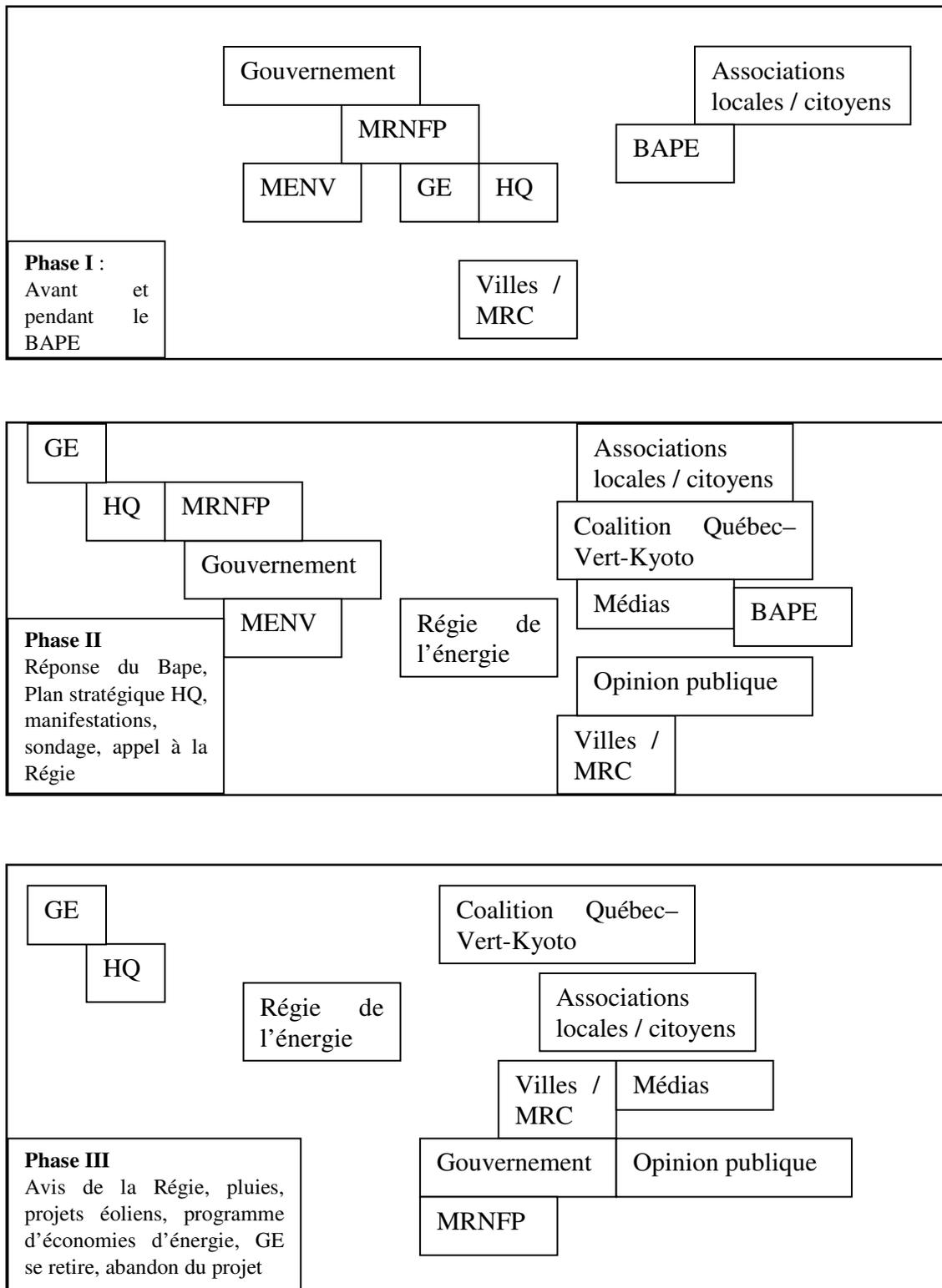
³² Desjardins, François, 2004, « Hydro-Québec sort de Gaz Métro » *Le Devoir*, 2 juillet, p. a5.

venir et quadruplait ainsi les investissements du plan précédent³³. Enfin, le dernier élément majeur relié à l'affaire du Suroît consiste en l'annonce par la société d'État d'une réévaluation des besoins en énergie suite aux décisions précédentes. Hydro-Québec en novembre 2004 prévoit qu'avec les différentes mesures prises pour augmenter sa capacité de production et diminuer la consommation des québécois, jumelée à la baisse anticipée de la demande industrielle³⁴, la hausse moyenne de la demande d'ici à 2014 devrait être d'environ 1,2 %, ou 2 TWh par an, au lieu de 1,5 %, ou 2,5 TWh (Hydro-Québec, 2004). Quelques jours plus tard, le ministre des Ressources naturelles officialisait l'abandon du projet du Suroît dans le cadre d'une conférence de presse pour annoncer les dates et les modalités de la consultation sur l'avenir énergétique du Québec. Il précisait que le niveau des barrages, la filière éolienne, le programme d'efficacité énergétique et l'opinion publique commandaient cette décision alors que le PDG de la société d'État précisait que de toutes manières, avec le délai encouru, l'entreprise GE n'était plus intéressée au projet.

³³ Une prévision de 1,5 TWh d'économie d'énergie d'ici à 2010.

³⁴ 2,9 TWh au cours de la période visée devrait se libérer en raison de l'abandon de projets importants comme celui la modernisation de l'aluminerie d'Alcoa à Baie-Comeau.

Figure 2 : Les trois phases du projet du Suroît



La figure 2 schématise en trois phases l'évolution des positionnements des acteurs les uns par rapport aux autres. Ce sociogramme permet d'observer à la phase I qui se déroule avant et pendant les audiences du BAPE relativement peu d'acteurs avec au centre de l'action Hydro-Québec, les autorités publiques locales et régionales et les associations locales opposées au projet. A la phase II, on remarque que suite à la réponse du BAPE, des manifestations, du sondage et de la demande d'avis à la Régie de l'énergie entrent en scène de nouveaux acteurs, comme la Coalition Québec-Vert-Kyoto, la Régie de l'Énergie et les médias. Les positions se répartissent en deux camps relativement tranchés, ceux qui y sont favorables et ceux qui s'y opposent. Les autorités locales et régionales se joignent aux opposants. Enfin, la phase III se caractérise par l'avis rendu de la Régie de l'énergie et une série de nouveaux éléments qui conduisent à l'abandon du projet en laissant certains acteurs de côté, comme Hydro-Québec et Général Electric.

4. Dispositifs, contexte et implications

L'action de l'entreprise est soumise à de multiples contraintes plus ou moins compatibles qui correspondent à diverses valeurs plus ou moins partagées par les acteurs concernés. Elle a notamment la mission de produire de l'énergie « propre », de manière fiable et aux tarifs les plus bas possibles, de contribuer au développement économique tout en faisant le plus de profits possible. Elle est soumise à une conception « additive » de la notion d'intérêt général, ce qui en complique sérieusement la gouverne, comme on peut le voir en examinant le projet du Suroît . L'exploration du cas du Suroît laisse voir la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de gouvernance. Depuis bientôt une dizaine d'années, les transformations du secteur ainsi que de l'entreprise font émerger de nouveaux dispositifs de coordination. Avant de les aborder, nous proposons de faire un rapide survol des principaux dispositifs qui ont été au cœur des activités d'Hydro-Québec et qui agissaient comme autant de mécanismes de gouvernance.

Jusqu'à la création de la Régie de l'énergie, le dispositif principal de gouvernance était celui de l'autorité. De type hiérarchique et bureaucratique, le gouvernement ou le ministère de tutelle de l'entreprise décidait des orientations et notamment des projets et des tarifs. Indirectement, le dispositif du vote aux quatre ans par les citoyens venait

sanctionner de manière générale la conduite du secteur et de l'entreprise. A ceux-là s'ajoutaient quelques dispositifs de consultation du public comme celui des audiences publiques du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou les grandes consultations *ad hoc* comme celle qui a précédé l'adoption de la politique énergétique. L'on doit également ajouter des dispositifs de négociation formels ou informels avec certains groupes d'acteurs comme les autochtones, les élus locaux ou provinciaux ou les agriculteurs afin d'arriver à des compromis de nature compensatoire notamment dans le cadre de projets³⁵. Il s'agit là des principaux mécanismes de coordination du secteur.

A ces dispositifs traditionnels s'ajoutent d'autres dispositifs qui bien qu'ils ne soient pas totalement nouveaux caractérisent l'ère des récentes transformations. Nous pouvons en identifier quatre types distincts : ceux de l'agence, de la délibération, du partenariat et du marché.

1) Le dispositif de l'agence

La création de la Régie de l'énergie incarne ce dispositif. Autorité indépendante³⁶, la Régie de l'énergie a la responsabilité de contrôler les appels d'offres dans le secteur et d'autoriser les tarifs. Elle se penche également sur les plans de développement et les différents projets (selon des seuils établis par règlement pour la distribution et le transport de l'électricité³⁷). Comme le précise Grandori (2001), ce type de coordination a comme particularité un transfert du « principal » (le ministère) vers l'« agent » (la Régie) des droits de décision sur les actions à entreprendre. La Régie décide ce qui est dans l'intérêt du « principal » dans son champ de compétence (tarifs, projets de transport et de

³⁵ Nous pensons notamment au programme de mise en valeur intégrée (PMVI) pour les autochtones et les élus locaux et MRC ou à l'entente avec l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) qui proposent des cadres compensatoires pour ces groupes (Simard, 2003).

³⁶ Au départ les régisseurs devaient être nommés par l'Assemblée nationale, selon le souhait des membres de la table de consultation sur l'énergie (voir rapport, *Pour un Québec efficace*, p. 40). La Loi prévoit que c'est cependant le gouvernement qui nomme les 7 régisseurs.

³⁷ Extrait de l'article 1 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie, Loi sur la Régie de l'énergie* : « une autorisation de la Régie de l'énergie est requise pour : 1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution ainsi que pour étendre, modifier ou changer l'utilisation du réseau de transport ou de distribution dans le cadre d'un projet de : a) transport d'électricité d'un coût de 25 000 000 \$ et plus ; b) distribution d'électricité d'un coût de 10 000 000 \$ et plus .

distribution, et autres). La Régie de l'énergie repose sur une structure, un mode de fonctionnement et un savoir qui lui permettent de réaliser sa mission à travers des échanges récurrents entre plusieurs acteurs. La gouvernance du secteur, et implicitement d'Hydro-Québec se trouve transformée par la présence de ce dispositif, à tout le moins d'un point de vue formel³⁸. L'État mandate un nouvel acteur pour décider d'un ensemble d'éléments fort déterminants en mobilisant les compétences nécessaires et en conservant une certaine indépendance vis-à-vis à la fois du gouvernement élu et d'Hydro-Québec.

2) Le dispositif délibératif

Un deuxième dispositif à l'oeuvre est celui de la délibération formalisée à travers les audiences de la Régie de l'énergie mais également par la mise en discussion du *Plan stratégique* biennuel de la société d'État qui couvre une période de quatre ans. Dans sa première expression ce dispositif s'ajoute aux audiences publiques du BAPE sur les grands projets, le fonctionnement de la Régie de l'énergie prévoit la tenue d'audiences publiques lors des demandes d'autorisations concernant des modifications de tarifs, elle le fait aussi pour l'approbation des plans d'approvisionnement comme son mandat le lui permet d'en tenir sur toute question concernant ses responsabilités ou à la demande du ministre des Ressources naturelles. De plus, les intervenants (groupes, entreprises, individus) lors des audiences sont remboursés pour les dépenses contractées aux fins des audiences³⁹. Dans sa deuxième expression, depuis 1996, le *Plan stratégique* d'Hydro-Québec fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale dans le cadre de la Commission parlementaire Économie et travail. Cet exercice permet au gouvernement, aux médias, aux différents groupes de la société civile et au public en général de s'informer et d'émettre son avis sur la planification stratégique de l'entreprise.

La délibération, « *an unconstrained exchange of arguments that involves practical reasoning and always potentially leads to a transformation of preferences* » (Cooke,

³⁸ L'objet de cet article et ses contraintes ne permettent pas d'évaluer les effets concrets de la mise en oeuvre de ce dispositif. L'évaluation de l'action de la Régie de l'énergie reste à faire.

³⁹ « L'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* permet à la Régie d'ordonner le paiement des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises ainsi que des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations » (Régie de l'énergie, 2004b).

2000, p. 948), apparaît comme un dispositif permettant d'augmenter le savoir et de composer avec l'incertitude technique, de trouver des alternatives, d'augmenter la compréhension du problème. Ainsi ce dispositif ne vise pas seulement le consensus mais également la clarification et l'évolution des désaccords et des conflits (Lindblom, 1965; Gutmann et Thompson, 1996, 2004; Mansbridge, 1999, p. 226). Il existe l'obligation par définition de donner des raisons qui comptent pour les autres (Gutmann et Thompson, 1996; Cooke, 2000, p. 950)⁴⁰. Selon Mayntz (1997) la délibération est un élément de la gestion des interdépendances et permettrait de produire progressivement un sens collectif, partagé au sens de Jobert et Muller de référentiel commun (1987). Ce virage vers des politiques délibératives est prôné par les théoriciens comme les praticiens (Fischer, 1995, 2003; Fischer et Forrester, 1993). Il s'agirait d'un impératif repris par les élites politiques (Blondiaux et Sintomer, 2002)⁴¹. Enfin, cette exigence délibérative contribue à améliorer l'accessibilité de l'information ainsi que sa compréhension en permettant la confrontation des points de vue⁴². Elle favorise ainsi la transparence de la gouvernance.

3) Le dispositif partenarial

Un autre dispositif qui caractérise les transformations reliées à la période étudiée concerne le partenariat ou le fonctionnement en « équipe » au sens large (Grandori, 2001). Ce dispositif se met en œuvre dans deux champs d'activités spécifiques : les

⁴⁰ Voir également le principe de l'hypocrisie civilisatrice de Elster (1994).

⁴¹ Selon Papadopoulos (2004), on retrouve dans la littérature deux positions. Une première qui met de l'avant les arrangements gouvernementaux, l'autre la décision participative. L'une qui s'intéresse au monde des interactions entre acteurs, axée sur la négociation et une autre sur le monde de la délibération, axée sur la discussion et la persuasion. Dans la gouvernance, il y les deux. Des conditions doivent être remplies pour que la seconde prévale sur l'autre. La différence entre les deux est en ce que la première met de l'avant les intérêts particuliers alors que la seconde privilégie l'intérêt collectif. L'on doit également prendre en compte le type de régime dans lequel doit prendre place la délibération. Sur un continuum consensuel-conflictuel qui prédispose la relation entre délibération et négociation et la confiance mutuelle entre les acteurs. La question des modérés et des extrémistes reste entière et fait partie des stratégies des acteurs (Young, 200, p. 47; Fung et Wright, 2001, p. 34). Ceux qui sont en position de force ne cherchent pas à délibérer (Cohen et Rogers, 2003, p. 248-249; Ferejohn, 2000, p. 80 et 84)⁴¹. L'effet médiatique ou de la « mise en public » de la délibération augmente la rigidité des acteurs qui ne veulent perdre la face.. Entrer dans le forum délibératif et en même temps compter sur l'intervention hiérarchique est une stratégie typique qui peut éroder la confiance mutuelle et empêcher la délibération et ses retombées attendues (Fung et Wright, 2001, p.34-35).

⁴² Avant cette exigence, qui découle notamment ici de la politique énergétique, Hydro-Québec consultait sur une base volontaire les différents publics dans le cadre de son plan annuel de développement (1991-1993).

projets de production à l'échelle locale et l'ensemble des projets (production, transport, investissements) à l'étranger. Ces dernières années, Hydro-Québec a résolument entrepris d'établir des relations de partenariat avec différents groupes d'acteurs concernés par différents projets de production. Elle offre aux autochtones et aux MRC une participation directe aux retombées économiques des projets pendant plusieurs années via la création de sociétés en commandites. Les sommes en jeu sont importantes compte tenu de la faiblesse des activités économiques en région, là où le potentiel de production hydroélectrique est élevé. Le partenariat est le dispositif recommandé également pour les occasions d'affaires à l'étranger et le développement des innovations technologiques. Afin de minimiser les risques, Hydro-Québec s'adjoit un partenaire pour les projets importants à l'extérieur du Québec comme pour l'investissement dans les nouvelles technologies liées à l'énergie. La mise en œuvre de ce dispositif permet de plus à Hydro-Québec de légitimer politiquement et économiquement ses initiatives. Il permet de partager le savoir et d'avoir un contrôle réciproque entre les parties. Cela est possible en présence d'un faible nombre d'acteurs qui ont des intérêts communs dans un projet et qui apportent des ressources d'égale valeur au partenariat (Grandori, 2001).

4) Le dispositif de marché

Ce quatrième dispositif est très présent dans la nouvelle gouvernance du secteur. Il fait d'ailleurs directement l'objet d'un des principes de la politique énergétique du Québec. La séparation fonctionnelle des activités (production, transport et distribution) vise notamment à faciliter l'implantation d'une logique de marché. La décision de réserver les projets de 50 MW et moins au secteur privé est un autre geste qui va dans le sens d'une déconstruction du monopole de la société d'État dans le secteur. Le dispositif du marché se déploie également à travers les droits de propriétés qu'Hydro-Québec possède sous forme d'actions de tout un réseau d'entreprises dans le secteur de l'énergie. L'achat par exemple des actions dans Noverco en 1997, la société qui contrôle la société Gaz Métropolitain puis leur revente en 2004 ou encore le développement des activités dans le secteur pétrolier en 2002. L'entreprise vise ainsi à saisir l'ensemble des opportunités qui découlent de l'ouverture des marchés et de la déréglementation du secteur de la production pour maximiser ses bénéfices. Il en va de même du point de vue des activités

à l'étranger qui se font dans une perspective d'affaires tant à l'égard de l'achat d'infrastructures de production, de transport ou de distribution ou de la gestion de projets (construction d'équipement). Les activités internationales se font ainsi dans une perspective commerciale. L'entreprise publique mise sur son expertise technique et sa capacité de financement afin de tirer son épingle du jeu dans des marchés de plus en plus ouverts dans lesquels les principes de l'offre et de la demande fixe le prix et régule le marché en raison de la libre circulation de l'information et de la présence d'un certain nombre d'acteurs indépendants.

Le Suroît et les dispositifs de gouvernance

L'analyse, même sommaire, d'un projet de production d'électricité comme celui de la centrale du Suroît laisse voir la difficile intégration des intérêts et des attentes dans la mise en œuvre de la gouvernance. Ce cas récent témoigne de la complexité du contexte actuel par la diversité des acteurs et des dispositifs à l'œuvre et les différents éléments d'incertitude impliqués. A première vue, les nouveaux dispositifs de gouvernance favorisent une meilleure transparence du processus décisionnel. La création de la Régie de l'énergie, par exemple produit un éclairage sur l'ajustement des tarifs, la planification des activités du secteur et de l'entreprise. La construction d'un pôle de compétences plus autonome est également un acquis important qui permet une ouverture du processus décisionnel.

Le dispositif de l'agence se conjugue également avec celui de la délibération qui se traduit par la production d'information et le renforcement de la mise en discussion d'enjeux importants. En effet un nouvel espace d'échange permet la participation de plusieurs catégories d'acteurs et encadre le débat public notamment en prévoyant des moyens pour ceux-ci. La Régie augmente la valeur du débat et de la discussion en permettant à ceux-ci d'influencer directement la prise de décision, ce qui est une condition importante pour que la délibération soit un puissant dispositif de gouvernance sociopolitique (Gutmann et Thompson, 2004).

Le partenariat, par le principe d'action collective volontaire est consensuel. En contrepartie, il augmente le degré d'engagement en amont et en aval de cette action. D'une certaine manière, ses obligations peuvent réduire la marge de manoeuvre des acteurs en raison de l'engagement par lequel ils sont liés entre eux. Ce dispositif a donc des exigences élevées qui demande que des conditions soient réunies (Susskind et Cruikshank, 1987). Le dispositif partenarial favorise une plus grande acceptabilité des activités et des projets tout en produisant une meilleure prévisibilité des risques économiques et socio-politiques liés à ceux-ci. La *Paix des braves* comme le principe de compensation (fonds de développement) en passant par la création de sociétés en commandites en sont des exemples⁴³.

Enfin, la montée du dispositif de marché et sa traduction sous différentes formes, fait en revanche l'objet de contestations récurrentes. La place du privé dans le secteur, la déconstruction de l'entreprise et la logique de rentabilité pour chacune des nouvelles entreprises qui mène à de fréquentes demandes de hausses de tarifs, le parti pris de l'exportation et la recherche de flexibilité pour réduire les risques par le développement de plusieurs filières (particulièrement les filières thermiques) sont fort conflictuels. En ce sens, les attentes à l'endroit de solutions plus respectueuses de l'environnement sont fortes. L'intégration de l'énergie éolienne et les économies d'énergie sont des choix de plus en plus incontournables compte tenu de l'état de l'opinion publique. De plus, l'exclusion du mandat de la Régie de l'énergie des activités de production de l'électricité (déréglementation) est également fort contestée par l'ensemble des groupes de défenses de l'environnement depuis la révision de la loi en 2000. Le cas du Suroît laisse également voir la difficile intégration entre les différents niveaux d'action régional, provincial, fédéral et international, notamment avec l'existence du protocole de Kyoto et la montée en général de la préoccupation environnementale au Québec. Les dispositifs de

⁴³ Cependant, le principe de compensation à travers des ententes, des programmes ou des protocoles entre l'entreprise et certains groupes (élus locaux, agriculteurs) peut devenir un argument majeur d'opposition pour d'autres groupes (citoyens, écologistes) qui ne prennent pas part (volontairement ou non) aux discussions entourant la mise en œuvre de ces instruments. En ce sens, le partenariat demeure toujours partiel et est en soi source de conflit pour ceux qui n'en sont pas partie.

délibération permettent la mise en lumière de ces désaccords sur la place du dispositif marchand, leur approfondissement et leur évolution.

Ces tensions sont rapidement amplifiées dans le contexte actuel qui se caractérise par une médiatisation intense, la présence de citoyens mieux informés et organisés, des associations plus expérimentées (Simard 2003), et un questionnement sur la réelle autonomie et la crédibilité des instances d'expertise (Régie de l'énergie, BAPE) le tout reposant sur un environnement naturel difficilement prévisible (les précipitations). Dans l'ensemble, ces éléments fragilisent la capacité de planification du secteur et de l'entreprise publique. Ainsi, la gouvernance se trouve complexifiée, avec l'arrivée de « nouveaux » dispositifs, et les éléments actuels du contexte. La stratégie réelle du secteur de l'électricité résulte moins d'une planification centralisée, calculatrice et délibérée et plus de l'ensemble des actions et des interactions des nombreux acteurs en présences, et régulées par les dispositifs de gouvernance mis en place.

Les exigences du gouvernement sont grandes, les attentes de la société « civile » aussi, à l'égard de l'entreprise publique. La situation apparaît plus ambiguë que pour une entreprise privée qui n'a pas d'entrée de jeux les mêmes finalités que l'entreprise publique. Hydro-Québec a vu gonfler avec le temps le nombre d'objectifs explicites ou implicites de sa mission. Si au départ elle avait comme mission principale d'offrir l'électricité au plus bas coût, de manière uniforme à l'ensemble de la population, elle a du par la suite le faire en respectant l'environnement tout en maintenant une qualité de service exemplaire. A cette nouvelle condition est venue s'ajouter celle de l'acceptabilité sociale (locale et nationale) et de partenaire du développement régional. Pour enfin miser sur une maximisation des bénéfices à l'actionnaire unique qu'est le gouvernement du Québec par l'exportation et l'investissement à l'échelle internationale. Ces objectifs ne se sont pas succédés dans le temps. Ils se sont ajoutés les uns aux autres alors même que leur compatibilité n'est pas donnée au départ mais doit être établie tant bien que mal. Ce sont ces exigences et ces attentes qui rendent nécessaires la mise en œuvre d'un ensemble complexe de dispositifs de gouvernance sociopolitique et socioéconomique.

Conclusion

À la lumière de ces constats, que devient la poursuite de l'intérêt général, entendu comme finalité ultime de l'action publique? Si l'on retient la notion de développement durable en tant qu'opérationnalisation de l'intérêt général (Rayssac, 2003⁴⁴; Weider, 2002⁴⁵) on observe pour la période étudiée un déplacement général des activités vers la sphère économique par rapport aux sphères sociales et environnementales. Les transformations les plus importantes enregistrées entre 1996 et 2004 en témoignent. Du point de vue du développement durable, le cas du Suroît pourrait révéler qu'un rééquilibrage s'avère nécessaire dix ans après le « consensus » de 1996, alors que des transformations importantes (internes et externes) sont venues ébranler sérieusement le cadre de coordination prévue à ce moment pour le secteur de l'énergie et de l'électricité.

Avec le contexte d'ouverture générale des marchés, de la déréglementation et de la fin des monopoles, les entreprises des GRT ont misé sur l'intégration de différentes activités (gaz et électricité, électricité et téléphone, train et téléphone) afin de recréer de la régulation et de la prévisibilité (Summerton, 1999). Dans la même veine, les alliances et les différentes ententes entre les entreprises ainsi qu'avec les divers groupes d'acteurs visent à réduire les risques et les contraintes politiques et sociales. Elles vont chercher à maintenir ou à accroître leurs pouvoirs dans un contexte en turbulence (Summerton, 1999). La diversification des activités, la concentration de la propriété et le développement des activités à l'échelle internationale par des processus de *joint ventures*, de *take over* ou de compétition directe (McGowan, 1999) appellent donc à une réflexion sur le déplacement des dispositifs de gouvernance au niveau pertinent. La dérégulation appellerait ainsi une autre régulation.

⁴⁴ Selon cet auteur, « On peut ainsi mettre en avant trois caractéristiques majeures du développement durable qui forment la matrice d'une grille de lecture du concept et de ses mises en pratiques. D'une part, en reliant le présent et le temps futur, en solidarissant ce qui peut être fait aujourd'hui et ce qui doit pouvoir être fait demain, le développement durable est un indicateur incontestable de ce qu'est l'intérêt général. En second lieu, en préconisant une approche globale et intégrée, en rendant indispensable une vision systémique, le développement durable est une clef d'accès à la maîtrise de la complexité du monde dans lequel nous vivons. Enfin, en troisième lieu, en étant à la fois un indicateur de l'intérêt général et une clef d'accès à la maîtrise de la complexité, le développement durable embrasse solidairement toutes les activités humaines individuelles et collectives, publiques et privées ».

⁴⁵ H. Weider défend l'idée que ces deux notions seraient en fait complémentaires et qu'il ne peut y avoir d'intérêt général sans développement durable ou de développement durable sans lien avec l'intérêt général.

Selon Kettl (2002), on s'éloigne de plus en plus du modèle hiérarchique et autoritaire et une *ad hoc*cracy devient la référence mais avec quelle imputabilité démocratique ? Ces *loose networks* traversés par des dispositifs multiples présentent des acteurs qui travaillent à garder un certain leadership (au mieux) ou simplement à se faire une place pour participer dans un rapport de force qui remet en question non seulement la dimension substantive des politiques mais également la dimension processuelle des dispositifs.

La déréglementation change radicalement les priorités des entreprises. L'éthique du service public (accessibilité économique et territoriale, universalité), est remplacée par la profitabilité (Guy, Graham et Marvin, 1999) qui produit des opportunités (Saunders et Harris, 1994) mais également de l'inéquité (Ernst, 1994). Trois nouvelles logiques d'action guettent la gestion des réseaux dorénavant selon Guy, Graham et Marvin (1999) : 1) le *cherry picking* : se concentrer sur les clients les plus rentables, en milieu urbain (hotspots); 2) *dumping social* : abandonner les zones non-rentables (coldspots); 3) *demand-side management* une gestion plus efficace qui ferait baisser la demande d'infrastructures (effets positifs sur l'environnement). A quelle échelle et sur quelles dimensions les GRT comme l'électricité doivent-ils faire l'objet de contrôle ? Plusieurs affirment que la réglementation internationale est nécessaire pour combler dès maintenant les carences du marché (McGowan, 1999) et faire reculer les effets environnementaux et sociaux négatifs

Si la gouvernance des GRT est trop souvent abordée de manière consensuelle, les désaccords et les conflits seraient plutôt la règle et non l'exception alors que le processus décisionnel de planification apparaît au mieux imprévisible, au pire erratique. Le renforcement et la récurrence du dispositif délibératif apparaît incontournable pour aborder les transformations profondes et rapides en cours. L'analyse du fossé qui se creuse entre le niveau local, national et international propose une recherche normative à cet égard. Il faut cependant éviter de voir dans la délibération une solution miracle. Il y a un véritable besoin de ressources (temporelles, techniques, scientifiques, politiques et

économiques) pour s'inscrire dans le débat et la délibération, et la société ne distribue pas les ressources nécessairement également (Sanders 1997, p. 349, Young, 2000, p. 37-40). La délibération n'est pas automatiquement accessible et ouverte (Cooke, 2000, p. 956)⁴⁶ et des critères se doivent d'être respectés (Callon et *al.*, 2001). A cet égard, il est encore du devoir de l'État d'être le garant des espaces de discussion minimalement équilibrées entre les acteurs intéressés.

Bibliographie

- Abbate, J., 1999. "From Control to Coordination. New governance models for information networks and other large technical systems", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 114-129.
- Bagnasco, A. et P. Le Gales, 1997. *Les villes européennes comme société et comme acteur*, in *Villes en Europe*, Pars, Ed. La Découverte.
- Beck, U. 2001. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 521 p.
- Bernard, J.-T., 2000. « Structure du marché québécois de l'électricité : changement majeur ou simple accommodation commerciale? », *Revue Gestion*, vol. 25, no 1, p. 75-82.
- Bernier, L., M. Bouchard, B. Lévesque, 2002, *La prise en compte de l'intérêt général au Québec. Nouvelle articulation entre l'intérêt individuel, collectif et général*. Demande de subvention présentée au CRSH.
- Bernier, L. et F. Garon, 2003. « Les sociétés d'État québécoises : après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée, In *Québec : État et société*, sous la dir. d'Alain-G, Montréal, Québec/Amérique, p. 227-250.
- Bernier, L., 1994. « L'évolution des sociétés d'État au Québec depuis 1960 », In *Québec : État et société*, sous la dir. d'Alain-G, Montréal, Québec/Amérique, pp. 243-254.
- Bernier, L., 2004. « Que faire des sociétés d'État aujourd'hui ? », dans *L'État québécois au XXIème siècle*, sous la dir. de R. Bernier, Québec, PUQ, p. 103-124.

⁴⁶ La recherche intense de consensus peut réduire le pluralisme de l'espace concerné. Et il peut y avoir un risque de manipulation dans une pression à la conformité (Smith et Wales, 2000, p. 63; Young, 2000, p. 43-44).

- Blondiaux, L. et Y. Sintomer, 2002. « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no. 57, p. 17-35.
- Borraz, O. et P. Le Galez, 2001. « Gouvernement et gouvernance des villes », in : J. P. Leresche (Ed.). *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, p. 343-367.
- Bozec, R. 2002. *La performance comparée des entreprises publiques et des entreprises privées : un état des lieux*, Ottawa, Université d'Ottawa, Faculté d'administration, Document de travail, 42 p.
- Bruntland, G.H., 1987. *Notre avenir à tous, Rapport préparatoire à la conférence de Rio de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement.
- Bureau des partenariats d'affaires - Secrétariat du Conseil du trésor, 2003. *Le partenariat d'affaires public-privé (PAPP), recueil de projets*, Québec, 59 p.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe, 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cohen, J. et J. Rogers, 1995. « Solidarity, Democracy, Association », in E.O. Wright (ed.), *Associations and Democracy* (pp. 236-267). London-New York: Verso.
- Cooke, M., 2000. Five "Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies* 48: 947-969.
- Coutard, O., 1999. "Introduction. The evolving forms of large technical systems", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 1-16.
- Coutard, O. (sous la dir. de), 1999. *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, 303 p.
- Doern, G. Bruce et Monica Gattinger, 2003. *Power Switch: Energy regulatory governance in the twenty-first century*, Toronto, University of Toronto Press.
- Elster, J., 1994. « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44, 2, avril, p. 187-256.
- Fischer, F., 1995. *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, New York, Oxford University Press.

- Ferejohn, J., 2000. Instituting Deliberative Democracy, in I. Shapiro et S. Macedo (eds.), *Designing Democratic Institutions*, New York-London: New York University Press, p. 75-104.
- Fischer, F. et F. Forrester, 1993. *The Argumentative Turn*, NC: Duke University Press.
- Fishkin J. S., 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fortin, K., 2004. « Hydro-Québec refait ses calculs », *Presse Canadienne, Le Devoir*, 2 novembre.
- Francoeur, L.-G., 2003. « Porte ouverte à la relance des petites centrales privées », *Le Devoir*, 2 octobre.
- Francoeur, L.-G., 2004. « Le Québec, leader de l'éolien. La Gaspésie profitera d'un projet de 1000 MW évalué à 1,9 milliard », *Le Devoir*, 5 octobre.
- Fung, A. et E. O. Wright, 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society* 29 (1): 5-41.
- Gariépy, M., 1997. « L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec », In M. Gariépy et M. Marié, *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris, Montréal, L'Harmattan.
- Gariépy, M. (à paraître). *Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec* In J.-M. Fourniau, L. Lepage, L. Simard, M. Gariépy et M. Gauthier, *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*. Paris, L'Harmattan.
- Grandori, A. 2001. *Organization and Economic Behavior*, Londres et New York, Routledge.
- Gray, E., 2000. *40 ans dans l'intérêt du public*, Office de l'énergie, Douglas & McIntire, Vancouver & Toronto.
- Gutmann, A. et D. Thompson, 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Gutmann, A. et D. Thompson, 2004. *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press.
- Guy, S., S. Graham et S. Marvin, 1999. « Splintering Networks. The social, spatial and environmental implications of the privatization and liberalization of utilities in

Britain », Coutard, Olivier (sous la dir. de), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 149-169.

Hafsi, T., 2001. « Fundamental Dynamics in Complex Organizational Change: A Longitudinal Inquiry into Hydro-Québec's Management », *Long range Planning*, vol. 34, no. 5, p. 557-583.

Heckscher C., M. Maccoby, R. Ramirez et P.-E. Tixier, (2003), *Agents of Change : Crossing the Post-Industrial Divide*, Oxford Press.

Hughes, T. P., 1983. *Networks of Power, Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1983.

Hydro-Québec Distribution, 2004. « Hydro-Québec Distribution soumet à la Régie de l'énergie son plan d'approvisionnement en électricité 2005 – 2014 », *Communiqué*, 1^{er} novembre.

Hydro-Québec, 1998. Rapport annuel.

Hydro-Québec, 2001. *Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2002-2011 du distributeur*, R-3470-2001, Document 2, 14 p.

Hydro-Québec, 2004. *Des économies d'énergie équivalentes à la consommation de 180 000 résidences Hydro-Québec propose son nouveau Plan global en efficacité énergétique comprenant des investissements de 1 G\$*, Communiqué, Shawinigan, le jeudi 21 octobre.

Georges, B., 1999. "High Variability Discourse in the History and Sociology of Large Technical Systems", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 258-290.

Kettl, D., 2002. *The Transformation of governance. Public Administration for twenty-First Century America*, Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press,

Lepage, H. et M. Boucher, 2001. *La libéralisation des marchés de l'électricité*, Éditions Saint-Martin, Institut économique de Montréal.

Lindblom, C. E., 1965. *The Intelligence of Democracy*. Yale University Press.

Lynn, L. E. Jr., C. J. Heinrich, and C. J. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, DC, Georgetown University.

Mansbridge, J., 1999. Everyday Talk in the Deliberative System, in S. Macedo (ed.). *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 211-239). Oxford-New York: Oxford University Press.

- Mauchamp, N., 2002. « EDF : le renouvellement d'une stratégie d'échange politique », In *Du monopole au marché. Les stratégies de modernisations des entreprises publiques*, Sous la dir. de P.-E. Tixier, Paris, La Découverte, p. 21-48.
- Mayntz, R., 1997. Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in R. Mayntz, *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische und methodologische Ueberlegungen* (pp. 263-292). Frankfurt/Main-New York: Campus.
- McGowan, F., 1999. "The Internationalization of Large Technical Systems", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 130-148.
- Ministère de l'Environnement, 2003. *Rapport d'analyse environnementale, Centrale à cycle combiné du Suroît par Hydro-Québec à Beauharnois*, Dossier 3211-12-073, 8 décembre, 21 p. (2 annexes).
- Mintzberg, H., 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: The Free Press.
- MRNFP, 2004. *Développement de l'industrie de l'éolien - Le premier ministre Jean Charest annonce des investissements de près de 1 milliard de dollars pour la Gaspésie et la MRC de Matane*. Communiqué, Matane, 4 octobre.
- Nye, D. E., 1990. *Electrifying America: Social Meanings of a New Technology, 1880-1940*. Cambridge, MA, MIT Press, 479 p.
- Offner, J.-M., 1999. "Are There such Things as Small Networks", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), 1999. *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 217-238.
- Papadopoulos, Y., 2003. « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique ». In Laborier, P. et D. Trom, *Historicités de l'action publique*. Paris, PUF.
- Papadopoulos, Y., 2004. *Towards some research questions on the merits and the limits of deliberative policy-making*, Paper presented at the conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics, European University Institute, Swiss Chair, Firenze, 22-24 may, 28 p.
- Peterson, M., 2000. « Le marketing dans le marché «renouvelé et amélioré» de l'énergie électrique aux États-Unis », *Revue Gestion*, vol. 25, no 1, p. 51-59.
- Pierre, J. 2000. *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press.

- Québec, 1997. Rapport de la Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés, Québec, Conseil exécutif, 2 v.
- Radio-Canada, 2003. *La semaine verte. Bilan général (spécial verglas)*, 5 janvier, <http://radio-canada.ca/actualite/semaineverte/ColorSection/environnement/030105/bilan.shtml>
- Rayssac, G.-L., 2003. « A quelles conditions le conseil de développement peut-il faciliter le renouvellement de la démocratie locale? », *Développement durable et Territoires*, dossier 2 « Gouvernance locale et développement durable », novembre.
- Régie de l'énergie, 2004a. *Avis sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît* (A-2004-01)
- Régie de l'énergie, 2004b. *Décision sur les frais. Avis de la Régie de l'énergie sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît*, D-2004-150 R-3526-2004 22 juillet, p. 2.
- Sanders, L., 1997. "Against Deliberation", *Political Theory* 25: 347-376.
- Saunders, P. et C. Harris, 1994. *Privatization and Popular Capitalism*, Buckingham, Open University Press.
- Shapiro, I., 1999. "Enough of deliberation : politics is about interests and power » (sous la dir. de) S. Macedo, *Deliberative politics. Essays on democracy and Disagreement* (p. 28-38), Oxford, New York, Oxford University Press
- Simard, L., 2003. *Conflits d'environnement et concertation : le cas du Québec et de la France autour des lignes THT*, Thèse de sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris, 562 p.
- Simard, L., L. Bernier et A. Dupuis, 2004. « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Cahiers du CERGO*.
- Smith, G. et C. Wales, 2000. "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", *Political Studies* 48: 51-65.
- Stanbury, W., 1994. « Privatization by federal and provincial governments in Canada: an empirical study », dans Gow, J. I. et R. Bernier, directeurs, *Un État réduit?*, Sainte-Foy, PUQ, 165-219.
- Stoker, G., 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, LX(1), 19-30.

- Summerton, J., 1999. "Power Plays. The politics of interlinking systems", in Coutard, Olivier (sous la dir. de), 1999. *The Governance of Large Technical Systems*, London and New York, Routledge, p. 93-113.
- Susskind, L. et J. Cruikshank, 1987. *Breaking the impasse : consensual approaches to resolving public disputes*, New York : Basic Books, 276 p.
- Taylor, D. W. et A. A. Warrack, 1998. *Privatization of state enterprise : policy and lessons learned*, *The International Journal of Public Sector Management*, Bradford, 1998, vol. 11, no. 7, p. 524-535.
- Tixier, P.-E. 2002. *Du monopole au marché. Les stratégies de modernisations des entreprises publiques*, Paris, La Découverte.
- Weidner, H., 2002. *Public Interest and Sustainable Development - a Precarious Relationship*, Social Science Research Center (WZB), Berlin, Discussion Paper FS 2 02-303, 37p.
- Willke, H., 1991. *Systemtheorie*. Stuttgart-New York: Gustav Fischer.
- Willke, H., 1992. *Ironie des Staates*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Young, I.M., 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.