

Acceptabilité sociale, justice distributive et ERA : le cas du transport de l'électricité au Québec

Social Acceptability, Distributive Justice and IBA: The Case of Electricity Transmission in Quebec

Louis Simard

Number 92, 2024

Le droit comme laboratoire de participation citoyenne

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1112802ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1112802ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Simard, L. (2024). Acceptabilité sociale, justice distributive et ERA : le cas du transport de l'électricité au Québec. *Lien social et Politiques*, (92), 21–57.
<https://doi.org/10.7202/1112802ar>

Article abstract

The quest for social acceptability as the new standard for public action on major projects implies a transformation of decision-making processes and instruments. At the heart of the energy transition, the issue of electricity transmission appears strategic. The role of Impact Benefit Agreements (IBAs) is increasingly important, and raises the question of distributive justice. This article examines the evolution of an IBA, Hydro-Québec's Programme de mise en valeur intégrée (PMVI), over four decades, involving some twenty high-voltage line projects. A socio-political instrumental approach is used to account for the resistance, adjustments and changes at work, by examining the implications of this conventional, incentive-based instrument from the point of view of distributive justice in the context of energy governance. The methodology is based on a content analysis of the reports of the Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Acceptabilité sociale, justice distributive et ERA : le cas du transport de l'électricité au Québec

LOUIS SIMARD

Professeur titulaire à l'École d'études politiques – Université d'Ottawa

Introduction

La montée en force des préoccupations environnementales et de la participation publique depuis la fin des années 1960 a profondément changé le processus décisionnel et l'action publique dans les secteurs en lien avec l'environnement. À l'ère de la transition énergétique, ces enjeux sont encore plus préoccupants compte tenu de l'ampleur des changements, des projets à venir et de l'urgence d'agir. Les conflits et les controverses sont souvent une source de blocages, mais peuvent conduire à des innovations importantes, et la multiplication des expériences peut apparaître comme des occasions d'apprentissage pour les individus et les organisations (Argyris et Schön, 1978; Huber, 1991; March et Olsen, 1975). La transformation des pratiques, des ententes, des procédures, des politiques publiques, des règlements et des lois en lien avec la conduite des grands projets concerne assurément la justice procédurale et la justice distributive. La première renvoie à l'idée d'équité dans les procédures utilisées pour prendre des décisions et résoudre des conflits. Elle peut dépendre de plusieurs critères comme la consistance, l'acuité, l'impartialité ou la représentation (Tyler, 1988). La deuxième renvoie à l'équité de la répartition des bénéfices et des inconvénients entre les parties prenantes (Jenkins *et al.*, 2016). Elle peut concerner la modification des projets ou des mesures compensatoires de différentes natures. L'institutionnalisation de la notion d'acceptabilité sociale (AS) comme nouvelle norme pour l'action publique (Simard, 2021) interroge ces deux justices, la relation qui existe entre elles et les dispositifs qui les mettent en œuvre.

La notion d'AS s'est développée essentiellement au cours des deux dernières décennies, et tout particulièrement au Québec (Batellier, 2015; Devine-Wright, 2005; Fournis et Fortin, 2017; Gaede et Rowlands, 2018; Gendron, 2014; Hamelin, 2023; Mayaux, 2015; Jobert, 2023; Simard, 2021; Wüstenhagen, Wolsink et Bürer, 2007)¹. Elle constitue un impératif à dépasser les exigences strictement administratives et légales et à s'entendre, apparaissant comme un indicateur de l'ère postdémocratique (Dermont *et al.*, 2017; Mayaux, 2015) et de la gouvernance comme mode d'organisation et de décision. Reconnue par la Cour supérieure du Québec en 2017 et confirmée en 2019 par la Cour d'appel (Cour supérieure du Québec, 2017; Cour d'appel du Québec, 2020), l'AS peut se définir comme « le résultat d'un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place pour qu'un projet, [un] programme ou [une] politique s'intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain » (Caron-Malenfant et Conraud, 2009 : 14). Elle constitue d'abord et avant tout un résultat, et ne doit pas être confondue avec le processus qui y mène (Simard, 2021). Elle comporte un seuil exigeant (Batellier, 2015) entre la tolérance et la co-appropriation, son appréciation étant en définitive la prérogative des décideurs légitimes, démocratiquement élus, sachant que la démocratie participative n'a pas vocation à remplacer la démocratie représentative (Blondiaux, 2008). Dans la mesure de l'AS, la prépondérance des communautés locales (élus locaux et communautés autochtones notamment) est reconnue. Jamais définie *a priori*, l'AS prend forme en contexte et peut toujours évoluer (Gendron, 2014). En plus des processus décisionnels, cette quête d'AS par les promoteurs et les décideurs transforme les pratiques professionnelles comme la nature et l'ampleur des instruments participatifs et compensatoires, ce qui a une incidence sur la justice processuelle et la justice distributive. Les instruments compensatoires, communément appelés « ententes sur les retombées et les avantages (ERA) », jouent un rôle de plus en plus important dans la conduite des grands projets.

L'objectif de cet article est d'étudier l'effet de la quête d'AS sur l'évolution d'une ERA, le Programme de mise en valeur intégrée (PMVI) d'Hydro-Québec, au fil des projets de transport d'électricité ayant eu cours sur près de 40 ans. Le PMVI vise à favoriser l'acceptabilité de ces projets au sein des communautés locales et régionales concernées en permettant de financer certains types d'initiatives, en guise de compensation des impacts négatifs générés ou perçus. Après avoir défini les notions de justice distributive et d'ERA, nous

présenterons le PMVI, puis le cadrage théorique et la méthodologie de cette recherche. Suivra la description des données, présentée en cinq phases chronologiques. Enfin, découlant de la synthèse des résultats, une réflexion sera proposée sur les implications d'un tel instrument pour l'action publique et les conséquences de la quête de l'acceptabilité sociale pour la gouvernance et la transition énergétiques.

1. Acceptabilité sociale, justice distributive et ententes sur les retombées et les avantages (ERA)

La quête croissante d'AS peut se traduire de deux manières : 1) sur le plan de la justice procédurale ; et 2) sur le plan de la justice distributive. La justice procédurale concerne l'exigence de justice liée aux modalités ou aux procédures d'élaboration d'un jugement ou des décisions et comprend notamment la délibération (Picavet, 2022). Ainsi, il s'agit dans le cas des grands projets de statuer sur la procédure suivie pour en décider. La justice distributive renvoie à la façon dont se fait la répartition (biens/services) entre les parties prenantes, et plus précisément à « l'idée d'une inégalité ou, plus exactement, d'une proportionnalité dans la "distribution" des biens, des récompenses ou des honneurs qui tient compte de la valeur de chacun » (Gaudemet, 2020). Celle-ci touche la résolution des conflits de répartition d'un ensemble de biens entre des individus (Forsé et Parodi, 2006 : 214 ; Bauwens, 2015). Dans le cas des grands projets, cela renvoie à la prise en compte des effets positifs et négatifs pour déterminer la compensation. L'appréciation de la qualité de ces deux justices dépend de critères comme l'inclusion, l'équité ou la transparence, lesquels renvoient aux instruments qui mettent en œuvre la participation et la négociation/compensation. Ces instruments donnent lieu à autant de forums et d'arènes (Jobert, 1995 ; Latour, 1999)² où se renouvelle l'action publique en lien avec la fabrique de l'acceptabilité sociale.

Peu étudiée dans le cadre de la conduite des grands projets et notamment à la lumière de l'AS comme norme de l'action publique (Campbell et Prémont, 2016), la justice distributive qui nous intéresse plus particulièrement concerne le développement des ententes sur les retombées et les avantages (ERA) (Bouchard, 2018 ; Prémont, 2019). Faisant habituellement l'objet d'un programme ou d'un protocole, les ERA, de plus en plus courantes (Bouchard, 2018 ; Fidler et Hitch, 2007 ; Kermagoret, Levrel et Carlier, 2015 ; Gobert, 2008 ; Jobert, 1998), engagent le promoteur du projet

envers certains acteurs directement concernés (propriétaires fonciers, groupes, municipalités, autorités régionales ou communautés autochtones). Considérées aujourd’hui comme de bonnes pratiques à développer (Lüdeke, 2017), les ERA sont une partie intégrante des projets et peuvent être prévues par une loi, une mesure publique ou de manière volontaire de la part d’un promoteur (Fast, 2018; Prémont, 2019). Les ERA portent habituellement sur des avantages financiers directs, des contributions à des projets donnés (protection de l’environnement, développement économique) ou des emplois reliés au projet (Walker et Baxter, 2017), et peuvent évoluer vers le partenariat ou un partage de la propriété du projet (Munday, Bristow et Cowell, 2011). Comme le mentionnent Sosa et Keenan (2001, citées par Campbell et Prémont, 2016 : 10 et Prémont, 2019 : 348), les ERA peuvent contenir différents types de clauses :

1. Les clauses introductives, dont l’engagement de la communauté à appuyer les démarches de l’industrie pour l’obtention des diverses autorisations administratives;
2. Les emplois disponibles pour les membres de la communauté;
3. Le développement économique du territoire et les opportunités d’affaires pour la communauté;
4. Les redevances versées à la communauté ou la prise d’intérêts dans l’entreprise;
5. La protection de l’environnement et, enfin;
6. Les clauses sociales et culturelles.

À l’origine conçues pour favoriser l’AS (Cowell, Bristow et Munday, 2011; Gobert, 2008), les ERA génèrent aussi leur lot de problèmes. Elles peuvent créer une apparence de corruption, de marchandage du consentement et d’achat de l’adhésion au projet (Allemand et Prémont, 2021; Kermagoret, Levrel et Carlier, 2015; Olsen, 2016; Ferreira et Gallagher, 2010; Frey et Jegen, 2001; Prémont et Allemand, 2022); apparaître inacceptables lorsque le projet est en contradiction avec le mode de vie ou les « choix de société » (Axsen, 2014; Munday, Bristow et Cowell, 2011); sembler inéquitables en excluant certains acteurs ou à l’égard des traitements reçus entre eux (Christidis, Lewis et Bigelow, 2017; Bell, Gray et Hagggett, 2005); ne pas respecter le processus décisionnel si l’arène (négociation) se déroule avant le forum (délibération) (Jobert, 1995; Latour, 1999; Walker et Baxter, 2017); décevoir quant aux limites liées à la nature, au montant et aux usages des compensations; et, enfin, susciter la critique en raison de leur confidentialité (Fidler et Hitch, 2007; Prémont, 2019). Il apparaît particulièrement pertinent de se pencher sur la relation entre AS, justice distributive et ERA dans la mesure où elle constitue une dimension de plus en plus importante de la conduite des grands projets.

2. AS et ERA : des instruments de types normatif et conventionnel propres à la gouvernance énergétique

Dans le domaine de la conduite des grands projets, une panoplie d'instruments sont à l'œuvre, qu'ils soient publics ou non. Ils découlent des politiques publiques dans le premier cas, et des promoteurs de projets dans l'autre. Ils apparaissent comme des institutions au sens sociologique du terme car ils balisent les interactions et les stratégies, mais également les représentations, bien que l'on observe toujours des phénomènes de résistance, de redéfinition et de réappropriation des instruments par les acteurs et les organisations. Il s'agit donc, selon la définition consacrée de Lascoumes et Le Galès, d'un « dispositif à caractère technique et social ayant une vocation générique, porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 14). L'instrument, jamais neutre, implique un rapport politique spécifique et renvoie à un type de légitimité particulier. Parmi les trois types d'instruments associés à la gouvernance, par rapport à une action publique plus traditionnelle (types légal/réglementaire et économique/fiscal), se trouvent l'instrument normatif, qui correspond à l'AS, et celui de type conventionnel, qui correspond aux ERA³. L'instrument normatif se veut souple, volontaire et favorisant un changement progressif, la coordination, la coopération et la prévisibilité dans un champ d'activités entre promoteurs, gouvernements et acteurs de la société civile. Il « résulte d'un travail réalisé entre les parties intéressées, repose sur des données scientifiques et techniques, s'appuie sur un consensus et demeure d'application volontaire » (Borraz, 2004 : 128). Ainsi, les grands projets, en ce qui a trait à l'évaluation environnementale et aux études d'impacts, se trouvent discutés et négociés (modifications/compensations) par l'entremise notamment de dispositifs de participation publique afin d'atteindre l'AS comme norme d'action publique. Pour leur part, les ERA sont des instruments de type conventionnel et incitatif, inspirés de la gouvernance par contrat ou par projet (sur mesure, temporaire, négociée) (Lascoumes et Valluy, 1996), en réponse à une administration publique trop bureaucratique et rigide, peu adaptée et peu réflexive. Ces instruments renvoient plutôt à un « État en retrait de ses fonctions traditionnelles, renonçant en apparence à la contrainte » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 362), plutôt axé sur la mobilisation, l'incitation et une approche volontaire, avec un type de légitimité qui repose sur la recherche d'engagement direct. L'approche par les instruments s'inscrit dans une perspective néo-institutionnaliste; elle permet de rendre compte

de l'action publique en considérant ces derniers comme des traceurs du changement. L'étude de leur trajectoire permet d'observer l'évolution des rapports politiques et du mode de gouvernance. Le choix des instruments n'est pas neutre, et ses effets sont difficiles à anticiper lors de la mise en œuvre.

Un important exemple d'instrument et d'ERA dans le domaine de l'énergie au Québec est le Programme de mise en valeur intégrée (PMVI) d'Hydro-Québec, qui accompagne les projets de lignes de transport de l'électricité à haute tension. Lancé il y a près de 40 ans, il a connu un grand nombre d'applications et de modifications à travers le temps. Pour ces raisons, il apparaît comme une référence dans le domaine; traceur de changement, son étude semble incontournable quand il est question de transition énergétique et d'AS (Jobert, 2023).

3. Le Programme de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec: un instrument conventionnel, volontaire et standardisé

Le Programme de mise en valeur intégrée (PMVI) d'Hydro-Québec a été créé en 1985. Initiative volontaire, le PMVI accompagne les nouvelles installations de transport (postes et lignes) et de production (barrages) d'électricité, et vise à financer des initiatives environnementales proposées par des organismes admissibles – municipalité régionale de comté (MRC)⁴, municipalité, ville ou communauté autochtone – au sein desquels vont s'implanter les projets. Ces initiatives sont autorisées par Hydro-Québec selon certains critères, pour l'équivalent de 1% du coût du projet, une fois que la construction de ce dernier est lancée.

Dans la version de 2012 du PMVI, on pouvait lire :

Hydro-Québec tient à ce que ses équipements de transport d'électricité (lignes et postes) s'intègrent harmonieusement dans leur milieu d'accueil et que leur implantation soit une occasion de contribuer à améliorer le cadre de vie et l'environnement des communautés concernées. Hydro-Québec veille à la localisation judicieuse de ses équipements et à l'application des mesures d'atténuation appropriées. Il se peut toutefois que la construction des installations de transport entraîne des impacts environnementaux résiduels. L'objectif du Programme de mise en valeur

intégrée (PMVI) est d'offrir une compensation collective au regard de ces impacts. (Hydro-Québec, 2012 : 3)

Les critères de réalisation du PMVI exigent que les initiatives financées : 1) concernent l'intérêt collectif; 2) soient de propriété publique; 3) respectent le milieu; et 4) soient des réalisations durables (pérennité).

Aujourd'hui, les domaines d'activité des initiatives admissibles se sont grandement élargis, et doivent viser les éléments suivants : 1. Amélioration de l'environnement (milieu naturel, aménagement du territoire, paysage et qualité de vie); 2. Amélioration ou maintien d'infrastructures municipales, communautaires ou de loisirs; 3. Appui au développement touristique ou régional; 4. Participation à un fonds d'investissement destiné au développement régional et; 5. Contribution à l'efficacité énergétique ou à l'électrification des transports dans le cadre d'initiatives d'intérêt communautaire ou collectif (Hydro-Québec, 2021). Le mode de financement des initiatives a également changé : un montant forfaitaire par kilomètre de ligne ou par superficie de poste est dorénavant attribué. Signe que la question des lignes de transport d'électricité est un élément clé de la transition énergétique, en décembre 2022, dans un nouvel engagement en faveur de l'acceptabilité sociale des projets (Hydro-Québec, 2022a), Hydro-Québec annonçait plusieurs principes qui guideraient les futures activités en la matière : 1) L'enfouissement, possible dans certaines situations; 2) Des aménagements améliorés et un accompagnement personnalisé des propriétaires qui résident en bordure des lignes projetées; 3) Des consultations plus tôt dans le processus et une approche plus flexible; 4) Les paysages et les éléments valorisés du territoire au cœur des décisions; et 5) De nouveaux outils pour élaborer [les] projets⁵.

Le PMVI a connu des évolutions considérables au cours des années avec la montée en importance de l'AS. Nous allons rendre compte de son évolution par l'entremise de l'analyse des rapports du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) portant sur l'ensemble des projets de lignes de transport d'électricité depuis le début des années 1980.

4. Méthodologie

Dans le contexte québécois, une institution joue un rôle incontournable dans le processus décisionnel des grands projets : le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Il s'agit d'un organisme indépendant

qui informe, consulte, enquête et avise le gouvernement dans le cadre du processus décisionnel des grands projets d'infrastructures⁶. En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le gouvernement accorde un mandat au BAPE pour mener des séances d'information et organiser des audiences publiques. Par la suite, le BAPE produit un rapport détaillé avec constats et avis, lequel est rendu public par le ministre. Le BAPE, qui détient un pouvoir d'enquête dans le cadre de ses mandats, est une référence internationale dans son domaine. Il est un espace récurrent de dialogue entre les acteurs clés du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de l'extraction des ressources, du transport et de la protection de l'environnement, un lieu où se forgent idées, principes, pratiques qui génèrent des effets sur les décisions et les parties prenantes (Baril, 2006; Bherer, Gauthier et Simard, 2021; Gauthier et Simard, 2017). Le BAPE est au cœur d'une vaste communauté épistémique, au sens où il convie, lors de ses audiences publiques, des « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, 1992 : 3).

Notre étude consiste à proposer une analyse documentaire longitudinale du PMVI. En plus des documents en lien direct avec celui-ci (versions du PMVI, rapports d'Hydro-Québec le concernant), l'originalité de notre méthodologie repose sur l'analyse de contenu détaillée de l'ensemble des rapports du BAPE portant sur des projets de lignes de transport d'électricité d'Hydro-Québec de 1980 à 2023 (voir l'annexe I pour la liste complète). Au nombre de 23, ces projets concernent des lignes à haute tension de 315 à 735 kV de 2 km à plus de 1000 km ainsi que les postes de transformation (entre 0 et 4 selon les projets). Ces projets visent à transporter l'électricité d'une région à une autre à des fins de distribution ou d'exportation. Les rapports du BAPE peuvent varier de 50 à 400 pages, pour un corpus total, pour cette étude, de 3526 pages. Ce dernier a permis de constituer un sous-corpus d'extraits pertinents et riches en signification d'une quarantaine de pages autour des mots clés suivants : programme de mise en valeur (de l'environnement ou intégrée), PMVI, politique de mise en valeur (intégrée), compensation(s), compenser, indemnité(s), dédommagement(s), retombées économiques, partenariat(s), entente(s), gré à gré, programme, entente sur les retombées et les avantages (ERA). L'étude de ce corpus permet de rendre compte des échanges et des analyses en contexte autour du principe de compensation, et plus particulièrement du PMVI comme

élément majeur de la mise en œuvre du principe de justice distributive lors de projets précis sur plus de 40 ans. Plusieurs passages portent sur des compensations de différentes natures : milieux humides, couvert forestier, superficies forestières, services écologiques, ressources agricoles et forestières des propriétaires, valeur des propriétés, pour les municipalités. D'autres extraits des rapports portent sur des revendications, des critiques et des demandes d'ajustements ou de changements, sur la manière de décider des initiatives, sur des expériences étrangères comparables, bref sur l'ensemble des enjeux qui concernent le PMVI, la compensation et la justice distributive. L'analyse de contenu permet de discerner des thèmes qui peuvent revenir à plusieurs occasions dans un même rapport du BAPE (sections « Sommaire », « Table des matières », « Préoccupations des participants », « Chapitres d'analyse » du BAPE, « Conclusion » et « Constats et avis des commissions »). La description des données et l'analyse sont organisées en cinq périodes chronologiques pour faciliter la lisibilité. Les trois premières phases sont d'une durée de dix années, et les deux dernières de cinq et sept années.

5. Le PMVI : traceur de l'AS et de la justice distributive au fil des projets de transport de l'électricité

L'évolution du PMVI se fait en plusieurs étapes et de diverses manières tant sur le plan du contenu et de la portée que des sommes impliquées. Le PMVI change au fil de l'évolution des préoccupations, des demandes et du contexte général marqué par la montée en importance de la notion d'acceptabilité sociale. La trajectoire de cette évolution n'est pas unidirectionnelle ou naturelle : une résistance s'observe à l'égard de certaines dimensions.

5.1. 1980-1990 : des acteurs à compenser. Critiques, lancement du PMVI et demandes pour aller plus loin (nos 3, 14 et 22⁷)

Avant que le PMVI ne voie le jour, dès le premier projet traité par le BAPE en 1980, des études sont exigées afin de mesurer les effets des lignes de transport d'électricité sur la valeur des immeubles. Dans le cadre des audiences sur le projet Réseau de transport La Grande, tronçon La Vérendrye-Duvernay (3), une douzaine d'études étrangères sur le sujet, concernant la valeur des terres, des cultures et des habitations, ont été consultées par la commission :

7.1.15 La commission considère de plus qu'il est impérieux qu'une étude soit réalisée, selon les règles de l'art, de façon à évaluer les

conséquences, en milieu de villégiature, de la proximité d'une ligne de transport sur la valeur marchande des immeubles. (BAPE, 1980, Rapport n° 3 : 222)

Plusieurs autres constatations de la commission concernent la question des impacts visuels du projet.

Lors du projet suivant, Poste des Cantons et lignes Nicolet-Des Cantons et Des Cantons-Nouvelle-Angleterre (14), en 1983, la commission invite l'initiateur (Hydro-Québec) à reconnaître le principe de compensation tant à l'endroit des individus que des municipalités. Il y a lieu de compenser pour la perte de la valeur des terres et des cultures en raison de l'impact visuel et sonore. À cet égard, plusieurs décisions judiciaires concernant d'autres juridictions sont citées pour justifier cet avis :

Il apparaît sûr cependant que notre droit n'a pas encore été appliqué dans toutes ses dimensions par les justiciables pour ce qui est de la compensation ou de l'indemnité pour les troubles d'impact visuel ou sonore liés à la proximité des lignes à haute tension. La preuve de la viabilité de ce recours parallèle à l'expropriation, mais utilisable par des justiciables directement affectés sans être expropriés pour autant, reste à faire. (BAPE, 1983, Rapport n° 14 : 7-13)

La commission propose aussi de compenser les municipalités pour la perte de valeur financière et de taxes et pour les obstacles au développement de la municipalité que pourraient constituer les ouvrages. On mentionne que, bien que la société d'État paye 3 % de ses revenus bruts (à l'époque) au gouvernement du Québec pour de pareils ouvrages, dans le cas de projets à des fins d'exportation, la taxe ne s'applique pas⁸. La commission propose donc que, dans ce cas, Hydro-Québec paye un montant directement aux municipalités concernées :

La commission ajoute qu'une partie de cette nouvelle taxe que serait tenue de payer Hydro-Québec devrait être versée directement aux municipalités qui doivent souffrir le passage de lignes à haute tension destinées principalement ou exclusivement à l'exportation. Ceci représenterait une mesure de compensation en tout point conforme au discours que tient Hydro-Québec à ce sujet. (BAPE, 1983, Rapport n° 14 : 7-17)

Elle précise également que les entreprises pétrolières et gazières seraient plus généreuses qu'Hydro-Québec, et déplore par ailleurs certaines stratégies

éprouvées pour limiter les montants versés dans le cadre des négociations avec les propriétaires⁹. Cette commission n'hésite pas à appeler plusieurs changements législatifs, considérant que, tant d'un point de vue individuel que collectif, « [l]a formule de compensation et tous les mécanismes qui l'entourent sont une des clés de l'acceptabilité sociale des projets » (BAPE, 1983, Rapport n° 14 : 7-20). La conclusion du rapport mentionne à nouveau :

8. Si une ligne doit être construite, en termes d'équité sociale, des décisions devraient être prises au plus tôt pour modifier et améliorer les modes de compensation aux citoyens, tant individuellement que collectivement. (BAPE, 1983, Rapport n° 14 : 10-5)

En 1986, dans le cadre du Projet de ligne à courant continu à ± 450 kV, Radisson-Nicolet-Des Cantons (22), bien que le PMVI existe dans sa première mouture, comme l'entente avec l'UPA pour les propriétaires (cultures et ressources forestières), la commission souhaite que l'initiateur aille encore plus loin sur la question des compensations auprès des propriétaires et des municipalités. Elle mentionne que cela est d'autant plus justifié vu le virage commercial pris par l'entreprise au début des années 1980¹⁰ :

En conséquence, il faut qu'Hydro-Québec s'assoie à la table et parle affaires avec les citoyens. L'entente avec l'UPA, ratifiée en 1986, marque un progrès considérable et a atténué bien des tensions dans ce milieu. La politique de mise en valeur marque également un progrès malgré des attitudes paternalistes dépassées. Mais il faudra aller beaucoup plus loin. Meilleure communication, meilleure surveillance, meilleur suivi. Il y a des négociations à poursuivre avec les propriétaires de boisés privés. La notion de compensation pour l'emprise seulement est insuffisante, car elle ignore entièrement la dimension visuelle ainsi que le stress et les effets potentiels sur la santé. Pourrait-on penser, par exemple, à des réductions du tarif d'électricité ? (BAPE, 1986, Rapport n° 22 : 9-9)

C'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit de projets pour l'exportation de l'électricité. Dans ce célèbre cas qui avait fait la manchette sur la possibilité « cachée » d'une version sous-fluviale de la ligne (Radio-Canada, 2008), la commission suggère, si la version aérienne était retenue, que la différence de coût entre les deux options devrait être versée aux municipalités :

Le montant de cette compensation, qui s'ajouterait à celui prévu par la politique de mise en valeur, devrait s'établir à au moins la différence

de coût entre une traversée sous-fluviale et une traversée aérienne. Le promoteur a établi cette différence à 21 millions \$. (BAPE, 1986, Rapport n° 22 : 10-15)

En outre, la commission conclut son rapport en soulignant l'importance de repenser entièrement la mise en œuvre de la compensation et de l'amener plus loin :

128. Dans une perspective de projets de lignes axés sur l'exportation d'énergie, la commission considère qu'il devrait y avoir une révision des compensations, tant à l'égard des montants alloués et de leur mode de versement qu'à celui des gens atteints, même s'ils sont hors de l'emprise. (BAPE, 1986, Rapport n° 22 : 10-25)

Pour faire en sorte que les projets proposés soient plus acceptables, les trois premiers rapports du BAPE sur les lignes à haute tension demandent à la société d'État de reconnaître les impacts visuels et sonores des projets tant à l'échelle individuelle que collective, et d'aller plus loin que ce que la première mouture du PMVI prévoit, tout particulièrement lorsque les projets visent l'exportation de l'électricité et lorsque le passage en aérien est privilégié.

5.2. 1991-2000 : développement économique et sortie de l'emprise (nos 47, 68, 107, 144 et 148)

La décennie suivante se démarque par la poursuite des échanges sur le principe de compensation, l'élargissement des activités éligibles au financement du PMVI, les implications à long terme des projets financés et l'éligibilité aux compensations pour les citoyens hors de l'emprise (impact visuel et sonore).

En 1991, le PMVI avait encore comme titre Programme de mise en valeur de l'environnement. Dans le cadre du Projet de la 12^e ligne à 735 kV (47), les demandes se multiplient à l'égard des contraintes trop strictes qui ne permettraient pas de financer des activités visant le développement régional. Les municipalités, et leurs représentants légitimement élus, revendiquent de pouvoir utiliser le financement du PMVI de manière plus flexible et adaptée à leur réalité. Nous sommes en effet quelques années après la publication du rapport Brundtland, qui propose en 1987 la notion de développement durable avec ses trois piliers : écologique, social et économique :

La commission considère que le promoteur devrait réviser les critères d'admissibilité au programme de mise en valeur de l'environnement.

Cette révision pourrait permettre d'élargir la notion d'environnement de façon à permettre des projets de développement économique respectant le développement durable. Il est maintenant difficile d'ignorer cet élément [...]. Par la même occasion, cette réflexion devrait le conduire à rendre publiques ses règles sur : – le pourcentage du budget réservé à la mise en valeur de l'environnement; – le pourcentage du budget réservé aux projets économiques liés au développement durable; – l'aspect discrétionnaire du budget pour les projets supérieurs à 500 millions. (BAPE, 1991, Rapport n° 47 : 58-60)¹¹

La version de 2001 du PMVI abandonnera la distinction pour les projets de 500 M\$ et plus qui ne prévoient pas de limite au financement des initiatives. En 1993, le PMVI est largement commenté dans le rapport du BAPE sur le Projet de ligne à 735 kV Des Cantons-Lévis et poste Appalaches (68), au sein de deux chapitres et dans la conclusion. Notons que cette même année, Hydro-Québec lancera une première réforme du PMVI en rendant admissibles les initiatives de développement régional.

De manière générale, la reconnaissance formelle du principe de compensation apparaît comme un enjeu. La société d'État ne souhaite pas aller dans ce sens, préférant utiliser la notion de « rééquilibrage » pour décrire son initiative¹² :

Par ce programme, Hydro-Québec permet à des municipalités et à des MRC d'élaborer et de réaliser des projets de nature environnementale afin de protéger ou d'améliorer leur propre environnement. Le programme de mise en valeur n'est pas considéré par Hydro-Québec comme étant un programme compensatoire aux impacts résiduels :

[O]n a plutôt préféré dire à l'occasion des projets : nous aurons un programme, une politique de mise en valeur de l'environnement, et les municipalités qui sont touchées auront droit à un certain montant pour pouvoir rééquilibrer leur environnement, à leur façon, en établissant eux-mêmes leurs priorités. (Porte-parole Hydro-Québec, transcription de la séance du 15 avril 1993, p. 122) (BAPE, 1986, Rapport n° 68 : 205-206)

Par ailleurs, des effets d'apprentissage sont observables de la part des participants au fil des projets. Sur la base des premières expériences, la pérennité des projets financés et les coûts d'entretien sont des questions soulevées. Des participants font valoir qu'à long terme, les municipalités ont parfois du mal à entretenir les projets qui ont été réalisés grâce au PMVI :

Considérer les frais d'entretien des projets financés :

L'expérience acquise à la suite des divers projets s'insérant dans le cadre du programme de mise en valeur a fait dire à certains participants à l'audience publique que, parmi ces projets, certains sont difficiles à maintenir ou à entretenir et deviennent des fardeaux financiers pour les municipalités. La commission est d'avis que les critères pour évaluer les propositions de projet devraient tenir compte de la notion de développement durable et du fait que le maintien d'un projet ne devrait pas représenter une charge financière supplémentaire pour les municipalités. (BAPE, 1986, Rapport n° 68 : 206)

Dans le cas du Projet de ligne Duvernay-Anjou à 315 kV (107) en 1996, le PMVI ne semble pas suffisant pour obtenir l'accord de la Ville de Montréal, et la compensation concernera l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts :

Le parc du ruisseau De Montigny

Un élément spécifique de l'aménagement du territoire a retenu l'attention des participants à l'audience. Il s'agit de l'aménagement du parc du ruisseau De Montigny, dont les limites rejoignent le tracé proposé pour le corridor MTQ sur une partie de son parcours. Ce ruisseau fait l'objet d'une très nette volonté d'utilisation de la part de la Ville de Montréal. Le plan d'urbanisme prévoit la réhabilitation du ruisseau De Montigny comme espace vert qui serait rendu à la population environnante (p. 108). [...] Hydro-Québec alloue jusqu'à 1% du coût total du projet aux autorités locales par son Programme de mise en valeur intégrée (document déposé PR3, p. 72). Il faut cependant noter que la portion pour la Ville de Montréal est incluse dans la somme de 1,6 million octroyée à la Ville pour le projet de parc du ruisseau De Montigny. (BAPE, 1996, Rapport n° 107 : 118)

Bien que plusieurs acteurs expriment leur satisfaction à l'endroit des sommes reçues grâce au PMVI, les demandes concernant des compensations relatives aux impacts visuels et sonores se maintiennent pour les propriétaires et les villes se situant en dehors de l'emprise de la ligne. Il en est question tout au long des années 1990, particulièrement dans le cadre des projets en lien avec la crise du verglas de 1998, soit le Projet de ligne à 735 kV

Saint-Césaire-Hertel et poste de la Montérégie (144) et le Projet de ligne à 315 kV Grand-Brûlé-Vignan (148) :

La commission est d'avis que les niveaux de nuisance subis par les propriétaires résidant à moins de 100 m de la limite de l'emprise d'une ligne à 735 kV justifient un dédommagement qui pourrait être proportionnel à la distance séparant la ligne de leur résidence. (BAPE, 1998, Rapport n° 144 : 83)

La commission est d'avis qu'afin d'éviter toute apparence d'iniquité, Hydro-Québec devrait définir un cadre de négociation des servitudes et compensations aussi clair et exhaustif que celui établi avec l'UPA, lequel profiterait à tous les propriétaires fonciers. Dans l'intervalle, les paramètres inclus dans l'entente avec l'UPA devraient servir de base, en les adaptant, à tout dossier d'expropriation. (BAPE, 1998, Rapport n° 148 : 105)

Cette décennie, qui comprend cinq projets, se caractérise par une évolution du PMVI (possibilité de financer des initiatives de développement économique). Les demandes se poursuivent en revanche à l'égard de la portée de la compensation pour une meilleure acceptabilité sociale des projets : prise en compte des dépenses des communautés pour entretenir les projets sur le long terme, dépassement des critères du PMVI à Montréal, reconnaissance formelle du principe de compensation et inclusion des propriétaires fonciers extérieurs à l'emprise de la ligne mais à proximité.

5.3. 2001–2010 : compensation environnementale, bonification du PMVI, participation publique et communautés autochtones (nos 253, 259 et 270)

Les projets, peu nombreux au cours de cette période, se concentrent à la fin de la décennie. Le contexte d'urgence et de crise qui caractérise ces années post-tempête du verglas¹³ pourrait expliquer pourquoi le PMVI est moins abordé dans les échanges, de même que la réaction favorable liée à l'ajout de l'admissibilité des projets visant le développement régional au PMVI. Pour des motifs esthétiques et liés à la sécurité (technique et santé), la question de l'enfouissement des lignes haute tension fera son chemin au cours de cette décennie, avec d'un côté la commission Nicolet¹⁴ sur la crise du verglas, qui recommandera de développer un ambitieux programme d'enfouissement du réseau de distribution, et de l'autre la controverse du passage par voie

aérienne au-dessus de la rivière des Prairies en milieu urbain (en contradiction avec les leçons tirées de la fameuse traversée sous-fluviale réalisée pour la ligne à courant continu à ± 450 kV Radisson-Nicolet-Des Cantons).

Le Projet de construction d'une ligne à 315 kV, la ligne Chénier-Outaouais (253), en 2008, permet d'aborder plusieurs thématiques en lien avec la compensation, et donne lieu à des échanges sur les compensations environnementales à développer selon la commission :

Avis – La commission est d'avis qu'Hydro-Québec TransÉnergie devrait compenser les milieux humides et les habitats d'espèces floristiques à statut particulier ainsi que les composantes du couvert forestier dont la réalisation du projet pourrait entraîner la destruction, de préférence dans la région de sa réalisation. Une telle compensation pourrait prendre la forme d'une protection permanente d'espaces naturels de superficie et de valeur écologique équivalentes, à déterminer avec la participation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et du ministère des Ressources naturelles et de la Faune. (BAPE, 2008, Rapport n° 253 : 26)

Aussi, selon des membres de la communauté algonquine de Kitigan Zibi, les droits sur ce territoire n'ont jamais été cédés, et ils déplorent que des consultations n'aient pas été menées en amont avec le gouvernement. Est précisé par la commission que ces derniers

souhaitent des discussions avec les représentants du gouvernement et d'Hydro-Québec en ce qui concerne le partage de l'utilisation de leurs terres dans la mesure où leurs titres sont conservés et où des compensations sont envisagées (BAPE, 2008, Rapport n° 253 : 8).

Enfin, des participants aux audiences, sur la base d'expériences antérieures, demandent des compensations pour les dommages à subir lors des travaux et pour les boisés qui dépérissent avec le temps en bordure de l'emprise.

Le Projet de construction du poste Anne-Hébert à 315-25 kV et de la ligne d'alimentation à 315 kV à Saint-Augustin-de-Desmaures (259), en 2009, se caractérise par l'importance de maximiser les retombées (main-d'œuvre, achats et matériaux) aux échelles locale et régionale, mais également par la montée d'une volonté des participants d'avoir leur mot à dire sur les projets qui peuvent émaner du PMVI. Si les municipalités, les MRC et les communautés

autochtones sont ultimement les décideurs, dans la mesure du respect des critères fixés par Hydro-Québec, le principe de la participation publique est revendiqué. Certains exigent par exemple que les initiatives visent la protection de l'environnement en priorité. Le PMVI devient objet de débat au sein de la population.

Le Projet d'expansion du réseau de transport en Minganie – Raccordement du complexe de la Romaine (270), en 2010, ouvre sur un renouveau des préoccupations environnementales à l'égard des pertes à compenser. Qu'il s'agisse de la biodiversité, du couvert forestier ou des aires protégées, la compensation adéquate devrait être équivalente au double ou au triple de la valeur écologique des pertes :

Avis – La commission d'enquête est d'avis qu'advenant la perte de superficie dans la réserve de biodiversité projetée du massif des lacs Belmont et Magpie et dans la réserve aquatique projetée de la rivière Moisie, elle devrait être compensée par des territoires de valeur écologique équivalente et de superficie égale.

Avis – La commission d'enquête est d'avis que la perte de superficie dans la réserve écologique de la Matamec constituerait un précédent et qu'en raison de son haut niveau de protection, cette perte de superficie devrait être compensée par des territoires de valeur écologique équivalente et dans un ratio minimal de trois pour un. (BAPE, 2010, Rapport n° 270 : 27)

Il est finalement question de négociations sur d'éventuelles ententes de gré à gré avec les communautés autochtones. Le promoteur a prévu que celles-ci recevraient 50 % du montant prévu au PMVI¹⁵ malgré le conflit qui persiste.

Le principe de compensation, implicite au PMVI et au-delà, se développe pendant cette décennie et porte dans un premier temps sur les dommages lors des travaux, les boisés extérieurs à l'emprise et les retombées économiques à bonifier à l'échelle locale. Dans un deuxième temps, il concerne la protection des milieux naturels (milieux humides, boisés et aires protégées), puis la manière de convenir de la mise en œuvre du principe de compensation par la participation du public et le développement de la négociation avec les communautés autochtones.

5.4. 2011–2016 : récurrence des demandes et changement de paradigme (nos 283, 284, 313 et 326)

Au cours de ces cinq années, les références à la *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006 deviennent omniprésentes dans les rapports du BAPE, notamment en ce qui a trait aux principes de protection de l'environnement, de participation et d'engagement, et d'internalisation des coûts. Plusieurs chapitres annoncent se baser sur ces principes pour mener l'analyse de la commission.

À l'occasion du Projet d'évolution du réseau de transport du nord-est de la région métropolitaine de Montréal (283) en 2011, les questions de l'information et de la participation sont soulevées. On évoque le fait que les municipalités et les arrondissements sont tardivement informés des montants disponibles dans le cadre du PMVI, soit une fois que les travaux de construction sont commencés, et l'absence de consultation de la population à propos des projets admissibles. La commission invite ainsi les municipalités à consulter les citoyens et demande à Hydro-Québec d'en faire une condition du PMVI. De plus, la commission innove en suggérant des orientations quant à l'usage du PMVI :

Avis — La commission d'enquête est d'avis qu'en raison du fait que le couvert forestier de la ville de Terrebonne, de la MRC de Joliette et de l'île de Montréal se situe sous le seuil critique de 30 % et que seulement 3 % du territoire montréalais est protégé, les organismes municipaux admissibles au Programme de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec devraient allouer une partie significative des sommes reçues à des fins de protection de milieux naturels. (BAPE, 2011, Rapport n° 283 : 82-83)

Des compensations formelles pour la perte de milieux à valeur écologique et une protection à perpétuité à ce sujet sont proposées. Il en sera de même dans les deux projets suivants, le Projet de poste aux Outardes à 735-315 kV et lignes de raccordement à 735 kV (284) en 2011 et le Projet de ligne à 735 kV de la Chamouchouane-Bout-de-l'Île, du Saguenay-Lac-Saint-Jean à Montréal (313) en 2014. Compenser la perte des milieux humides à raison d'un pour trois, de la superficie boisée même si elle est présente sur plus de 50 % du territoire, et lancer une réflexion à ce sujet au sein du ministère responsable font partie des avis de la commission. Par ailleurs, il est mentionné que les communautés autochtones souhaitent disposer des montants du PMVI à leur

guise (n° 284), alors que l'impact visuel des lignes sur la valeur des maisons et sur les centres de villégiature est encore une fois abordé (n° 313) :

Avis — La commission d'enquête est d'avis que, dans le cas où la ligne à 735 kV projetée serait construite, les propriétaires et les occupants situés à proximité de l'emprise et qui subiraient des conséquences importantes en ce qui a trait à l'aspect visuel devraient recevoir une compensation financière du promoteur. Les modalités devraient être discutées entre Hydro-Québec et les MRC concernées. (BAPE, 2014, Rapport n° 313 : 81)

Lors de la commission examinant l'important projet de plus de 1000 km de ligne à 735 kV de la Chamouchouane–Bout-de-l'Île, un changement de paradigme est suggéré. Le PMVI ne saurait compenser le coût social et environnemental des projets quant aux impacts sur le paysage, et une mise à jour de la méthode de l'initiateur est proposée afin de mieux internaliser les pertes de services écologiques (*Loi sur le développement durable*).

Avis — La commission d'enquête est d'avis que la méthode d'inventaire et d'analyse du paysage d'Hydro-Québec, rédigée en 1992, a besoin d'une mise à jour qui intègre les notions culturelles, patrimoniales et identitaires, dont la prise en compte est préconisée par le ministère de la Culture et des Communications. (BAPE, 2014, Rapport n° 313 : 81)

Dans la suite directe de cette proposition, la commission qui porte sur le Projet de construction du poste Saint-Jean à 315-25 kV et d'une ligne d'alimentation à 315 kV à Dollard-Des Ormeaux (326) en 2016 fera mention de plusieurs études concernant l'impact des lignes sur la valeur des propriétés, citant l'exemple de la France, où le principe est reconnu depuis 1992 (mise à jour en 1997 et en 2007, bande de 200 mètres et en moyenne 4,6 %). L'avis de la commission sera également repris en conclusion du rapport :

Avis — La commission d'enquête est d'avis que le gouvernement mène des consultations quant à l'opportunité de mettre en place un dispositif d'évaluation et d'indemnisation à l'amiable de la perte de valeur marchande pour les propriétés résidentielles touchées par un projet, tel qu'une ligne de transport ou un poste, qui entraînerait un changement d'affectation d'un terrain avoisinant. Un tel dispositif favoriserait l'acceptabilité sociale des projets et le respect des principes *Internalisation des coûts et Équité et solidarité sociales* prévus à la *Loi sur le développement durable*. (BAPE, 2016, Rapport n° 326 : 39)

L'analyse des rapports pour cette période révèle une récurrence des demandes liées à différents thèmes et une volonté de changer l'instrument qu'est le PMVI et les pratiques du promoteur afin de rendre les projets plus acceptables socialement. En plus de la majoration des compensations en pertes environnementales (à même le PMVI dans un cas), les commissions du BAPE réitèrent la nécessité de considérer les pertes de valeur pour les propriétés situées à l'extérieur des emprises, particulièrement à l'égard du paysage, et de faire de la participation du public une condition formelle à la mise en œuvre du PMVI, alors que les communautés autochtones semblent de nouveau trouver que le cadre de cet instrument est trop contraignant.

5.5. 2016–2023 : partenariat, mesures hors cadre et enfouissement (nos 332, 347, 357 et 369)

Les projets de la plus récente période correspondent en très grande partie aux visées exportatrices d'Hydro-Québec vers les États-Unis. Lors du Projet de ligne d'interconnexion Québec-New Hampshire (332) en 2016, les mêmes préoccupations reviennent : impacts des lignes sur le paysage, les milieux humides et la valeur récréotouristique du territoire. En revanche, ce cas ainsi que les autres traduisent des innovations qui marquent un tournant et qui relativisent le rôle et l'importance du PMVI. D'abord, compte tenu des pressions sociales du milieu et de l'importance du projet, est confirmé un passage en souterrain pour la section du mont Hereford de la ligne, à la suite de l'intervention du gouvernement¹⁶.

Dans le Projet de ligne à 735 kV entre les postes Micoua et du Saguenay (347) en 2019, les ententes sur les retombées et les avantages avec les communautés autochtones sont exclues des accords commerciaux qu'Hydro-Québec doit normalement respecter :

La commission d'enquête constate que l'initiateur du projet de ligne Micoua-Saguenay a négocié avec les communautés innues de Pessamit, d'Essipit et de Mashteuiatsh des ententes sur les répercussions et avantages visant notamment à favoriser des retombées économiques dans leur communauté respective et que ces ententes ont été entérinées par les trois conseils de bande. La commission d'enquête constate que les ententes sur les répercussions et avantages qui lient les communautés autochtones et Hydro-Québec sont exclues des accords commerciaux qu'Hydro-Québec est tenue de respecter. (BAPE, 2019, Rapport no 347 : 94)

Dans ce projet, les impacts sonores et visuels devraient être compensés auprès des entreprises pour les nuisances à leurs activités d'exploitation de la faune sur la base de la *Loi sur le développement durable* (principe *équité et solidarité sociales*) selon la commission, alors qu'Hydro-Québec s'engage à compenser financièrement la perte en milieux humides. Enfin, en conclusion, la commission signale

[qu']un statut d'aire protégée pour les milieux humides d'intérêt sur les terres du domaine de l'État devrait être créé afin d'assurer la protection et la surveillance de ces milieux sur l'ensemble du territoire public (BAPE, 2019, Rapport n° 347: 90).

Il est à noter qu'en 2018, Hydro-Québec propose une refonte de son PMVI. Quatre changements sont apportés. Premièrement, le PMVI s'appliquera à un plus grand nombre d'installations (notamment à des lignes de plus basse tension). Deuxièmement, les montants prévus sont attribués de manière fixe (fin du 1%) par kilomètre, selon la tension et en fonction de la superficie des postes. Troisièmement, les citoyens seront invités à participer au choix des initiatives par l'intermédiaire des dispositifs mis en place par les organismes admissibles. Quatrièmement, dorénavant, il est possible pour les organismes admissibles d'investir les sommes du PMVI dans un fonds pour le développement régional afin d'en différer l'usage¹⁷.

D'autres mesures exceptionnelles accompagnent le Projet de la ligne d'interconnexion des Appalaches-Maine (357) en 2020, qui vise également l'exportation vers le sud, notamment l'éventuelle modification des limites d'un parc national en raison du passage prévu de la ligne :

Avis — La commission d'enquête convient, tout comme le CRE¹⁸ de l'Estrie et Nature Québec, que la modification des limites du parc national de Frontenac ne devrait pas être banalisée. La compensation exigible pour la modification des limites du parc pour le passage de la ligne projetée devrait refléter le caractère exceptionnel de la mesure. (BAPE, 2020, Rapport n° 357: 82)

De plus, pour protéger les milieux humides et dans une ultime tentative pour que les impacts visuels et sonores sur la valeur des propriétés soient pris en compte, en citant encore une fois plusieurs études, la commission en appelle au gouvernement :

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation devrait élaborer un cadre de référence visant à définir les effets potentiels des lignes à

haute tension sur la valeur des propriétés et examiner la possibilité qu’il soit inclus dans les directives pour la réalisation d’une étude d’impact sur l’environnement. (BAPE, 2020, Rapport n° 357 : x)

Avis – La commission d’enquête est d’avis que le décret d’autorisation du projet devrait prévoir une condition obligeant l’initiateur du projet à compenser financièrement les pertes résiduelles de milieux humides, si les suivis montraient que les milieux humides perturbés par le projet n’étaient pas complètement restaurés. (BAPE, 2020, Rapport n° 357 : 82)

La commission prendra aussi soin de présenter les importantes mesures prévues en contributions financières pour la partie américaine de la ligne¹⁹ et propose qu’il en soit de même au Québec, notamment en ce qui concerne l’accès au service Internet haute vitesse à large bande dans les communautés à proximité :

[L]a commission d’enquête constate que les bénéfices consentis au Maine visent l’ensemble de la population de l’État et s’apparentent aux services financés par les bénéfices d’exploitation versés par Hydro-Québec au gouvernement du Québec, sauf en ce qui concerne les bénéfices relatifs à l’accès au service Internet haute vitesse à large bande [...]. [Elle est d’]avis que, si la desserte en fibre optique se concrétisait le long de la ligne projetée au Maine et au Québec, Hydro-Québec devrait rendre disponible une capacité équivalente dans les municipalités riveraines ou situées à proximité de la ligne projetée au Québec. Elle devrait aussi offrir de l’aide financière qui permettrait, en complément aux programmes de financement publics applicables, la mise en place d’accès au service Internet haute vitesse à large bande dans ces communautés. (BAPE, 2020, Rapport n° 357 : 50)

La ligne prévoit traverser une partie du Ndakina, le territoire ancestral de la Nation w8banaki, que cette dernière utilise à des fins alimentaires, rituelles et sociales. Au cours du mandat du BAPE, l’organisme mandaté pour représenter et appuyer les conseils des Abénakis d’Odanak et de W8banaki en matière d’affirmation, de consultations et de revendications territoriales a proposé à Hydro-Québec de soutenir les activités communautaires liées à la culture w8banaki.

D’ailleurs, à partir de 2021, le PMVI ne s’appliquera plus aux communautés autochtones. Les ententes de gré à gré seront privilégiées afin de mieux tenir compte du statut et des revendications de celles-ci.

Le dernier projet en liste, qui a fait l'objet d'une audience publique ciblée²⁰ du BAPE en 2022-2023, est le Projet de ligne d'interconnexion 400 kV Hertel-New York (369). Il se caractérise par deux innovations majeures. Premièrement, Hydro-Québec a décidé d'enfouir l'entièreté de la ligne, qui sera souterraine sur une longueur de 56,1 km et sous-fluviale sur 1,6 km, la connexion au réseau américain s'effectuant dans le lit de la rivière Richelieu. En conséquence, le PMVI ne s'appliquera pas à la ligne, mais seulement au poste :

Hydro-Québec mettrait à la disposition de la Ville de La Prairie une somme forfaitaire estimée à 300 000 \$ qui permettrait la réalisation d'initiatives qui ont pour but d'améliorer le cadre de vie des collectivités. (BAPE, 2023, Rapport n° 369 : 10)

Deuxièmement, dans le cadre de ce projet, Hydro-Québec et le Conseil mohawk de Kahnawà:ke (CMK) ont conclu une entente prévoyant un partenariat de copropriété de la ligne de transport (portion québécoise) une fois mise en service, une première dans l'histoire de la société d'État. Ce partenariat permettrait à la communauté de Kahnawà:ke d'obtenir une diversité de retombées économiques en lien avec le projet.

Cette dernière période permet d'observer d'importants changements visant à favoriser l'acceptabilité sociale des projets. Le PMVI est réformé de manière significative (lignes basse tension incluses, montant/km, participation publique exigée, possibilité de différer le financement). Par ailleurs, les commissions du BAPE en appellent au gouvernement pour forcer la prise en compte des impacts visuels et sonores au-delà du PMVI, ainsi que la bonification des compensations au-delà des paramètres strictement financiers (ex. : Internet). Le passage en souterrain se concrétise (parc national et tracé entier), alors que les ententes de gré à gré et le partenariat avec les Autochtones se confirment, hors PMVI.

Synthèse des résultats: le PMVI, un instrument de l'acceptabilité sociale

Depuis 1985, le PMVI a financé près de 1500 initiatives auprès des organismes admissibles, pour un total de plus de 144 M\$ (Hydro-Québec, 2001 et 2022b). Sur plus de 40 ans, la question des compensations liées aux projets de transport de l'électricité a largement été abordée. L'analyse des rapports du BAPE, lieu d'échanges, de débats et d'apprentissages, nous permet de cerner une série d'enjeux faisant l'objet de demandes et de critiques (tableau 1),

et d'examiner l'évolution du PMVI (tableau 2) comme ERA standardisée ou instrument conventionnel dans le contexte d'une quête grandissante de l'acceptabilité sociale des projets. De fortes résistances au changement sont observables relativement à certains sujets, tandis que l'on remarque également des changements majeurs au PMVI concernant d'autres enjeux et que certaines actions remettent en question la pertinence même de l'instrument à divers égards.

Tableau 1

Synthèse des demandes et critiques recensées dans les rapports du BAPE pour des compensations/PMVI

1980-1990

- Compensations à prévoir pour les propriétaires et les municipalités : impacts visuels et sonores (1980-avant la création du PMVI), d'autant plus lorsque les projets visent l'exportation d'électricité.
- Compensations à établir sur la base de la différence de coûts entre passage aérien et souterrain.
- Compensations à prévoir au-delà de l'emprise pour impacts visuels et sonores.

1991-2000

- Demande de prise en compte des dépenses des communautés pour entretenir les projets sur le long terme.
- Dépassement des critères du PMVI pour des projets de plus de 500 M\$ (Montréal) : balises à préciser.
- Demande de reconnaissance formelle du principe de compensation et inclusion des propriétaires fonciers extérieurs à l'emprise de la ligne mais à proximité.

2001-2010

- Demande de reconnaissance du principe de compensation pour les dommages lors des travaux et pour les boisés extérieurs à l'emprise.
- Retombées économiques à bonifier à l'échelle locale.
- Demande pour la protection des milieux naturels (milieux humides, boisés et aires protégées).
- Demande de participation du public au choix des initiatives du PMVI.
- Signalement de la négociation hors PMVI avec les communautés autochtones.

2011-2016

- Demande de majoration des compensations en pertes environnementales.
- Demande de considération pour les pertes de valeur des propriétés à l'extérieur des emprises, et particulièrement à l'égard du paysage.
- Demande de participation du public au choix des initiatives du PMVI.
- Sortie du PMVI pour les communautés autochtones.

2017-2023

- Les commissions du BAPE en appellent au gouvernement pour forcer la prise en compte des impacts visuels et sonores au-delà du PMVI.
- Demande de bonification des paramètres des compensations au-delà des paramètres du PMVI (ex. : Internet).
- Appui au passage en souterrain (parc national et tracé entier) et autres mesures (révision des frontières d'un parc national).
- Mention des ententes de gré à gré et partenariat avec les Autochtones.

Dès le début des années 1980, les commissions du BAPE insistent sur l'importance de prévoir des compensations pour les impacts visuels et sonores sur la valeur des propriétés et pour les municipalités. Des demandes récurrentes de la part des participants, individus et organisations, sur la base d'études et d'exemples de l'étranger, seront formulées pour modifier les pratiques et les instruments en place. Le PMVI répondra en partie à celles-ci de manière volontaire en 1985. Il prévoit le financement d'initiatives pour mettre en valeur l'environnement pouvant aller jusqu'à 1% du coût du projet pour les organismes admissibles (villes, municipalités et MRC). Ceux-ci verront cette possibilité s'élargir en 1993 aux initiatives de développement régional et de développement des communautés autochtones. En 2001, les projets de lignes et postes de 500 M\$ et plus, qui jusque-là n'avaient pas de contraintes budgétaires pour le financement d'initiatives dans le cadre du PMVI, verront cette distinction disparaître, alors que le montant sera fixé à exactement 1% et que les infrastructures de production seront dorénavant exclues du PMVI.

Au fil des années, il est possible d'observer une plus grande compensation environnementale pour les pertes en milieux humides, en couverts forestiers, en valeur écologique ou en biodiversité, l'adoption de nouvelles lois aidant (*Loi sur la qualité de l'environnement, Loi sur le développement durable, Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*). D'autres demandes ont toutefois eu peu d'écho. Celles formulées par les propriétaires individuels et les entreprises situés hors de l'emprise mais à proximité, pour compenser les impacts visuels et sonores, comme celles, récurrentes et visant maintenant les autorités publiques, pour prendre en compte le patrimoine paysager, demeurent en bonne partie ignorées.

Bien que la participation des populations soit prévue dès 1993 dans le PMVI, les demandes et critiques à ce sujet seront fréquentes jusqu'au milieu des années 2000, alors qu'en 2018, lors d'une refonte importante du PMVI, cette exigence deviendra une condition au financement des initiatives. Cette refonte est aussi l'occasion d'élargir le PMVI à des lignes de plus basse tension et de changer le calcul du mode de financement pour un montant forfaitaire au kilomètre, plus précis et prévisible. De plus, la nouvelle version du PMVI permet d'investir les montants dans un fonds pour un usage différé, prévoit des discussions plus en amont et donne la priorité aux villes et municipalités, les MRC n'étant admissibles que sur invitation des élus municipaux. Plus récemment, en 2021, Hydro-Québec a décidé de retirer les communautés autochtones du PMVI pour privilégier les ententes de gré à gré, les options de partenariat et d'enfouissement étant à plusieurs occasions envisagées.

Dans cette lignée et afin de baliser la voie aux projets reliés à la transition énergétique, Hydro-Québec propose un *Nouvel élan en acceptabilité sociale. Projets de lignes de transport d'électricité* (Hydro-Québec, 2022a) qui repose sur ces cinq principes, dont « l'enfouissement, possible dans certaines situations », et « des consultations plus tôt dans le processus et une approche plus flexible ».

Tableau 2

Synthèse des modifications au PMVI

1985

- Principe 4 de la Politique d'environnement d'Hydro-Québec. « Initiatives de mise en valeur environnementale » : jusqu'à 1% du coût des projets de lignes et postes (production jusqu'à 2%).
- Plus de 500 M\$, programme particulier (pas de limite fixée).

1993

- *Politique de mise en valeur intégrée : la Politique de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec définit les mesures de compensation pour les impacts résiduels de ses projets de production, de réfection, de transport et de répartition.*
- Modification du PMVI à des fins de mise en valeur de l'environnement, d'appui au développement régional et d'appui au développement des communautés autochtones²¹.
- Le choix des initiatives est orienté par une participation active des populations directement concernées.
- Précision des domaines pour chaque type d'initiatives.

2001

- Le montant du PMVI correspond à 1%.
- Hydro-Québec restreint le PMVI aux équipements de transport (lignes et postes); production dorénavant partenariat.
- Fin de la distinction pour les projets de 500 M\$ et plus.

2012

- Conditions préalables : pour une rencontre initiale, la phase de construction du projet de transport d'énergie doit être amorcée.
- Conditions générales pour le choix des initiatives : intérêt collectif, propriété publique, respect du milieu, pérennité.

2018

Refonte importante

Programme qui sert à compenser les collectivités des impacts environnementaux résiduels qui subsistent après la mise en place d'équipements de transport d'énergie d'Hydro-Québec et après l'application de mesures d'atténuation courantes. Le PMVI prévoit le versement aux collectivités touchées d'un montant forfaitaire pour la réalisation d'initiatives de mise en valeur intégrée. Ces montants sont définis dans le Guide de participation. La réalisation des initiatives doit répondre à certaines conditions.

- 1) Application à un plus grand nombre d'installations (notamment à des lignes de plus basses tensions);
- 2) Les montants prévus sont attribués de manière forfaitaire par kilomètre et selon la tension au prorata de la longueur de la ligne sur leur territoire et en fonction de la superficie des postes (fin du 1%);
- 3) Les citoyens sont invités à participer au choix des initiatives par l'intermédiaire des dispositifs mis en place par les organismes admissibles;
- 4) Les organismes admissibles peuvent investir les sommes du PMVI dans un fonds pour le développement régional afin d'en différer l'usage.
 - Les MRC sont admissibles seulement sur invitation des villes.
 - Le déploiement peut se faire dès l'avant-projet (plus en amont).

2021

PMVI pour le monde municipal uniquement : il ne s'applique plus aux communautés autochtones, avec lesquelles des ententes de gré à gré sont privilégiées afin de mieux tenir compte de leur statut et de leurs revendications.

Discussion et conclusion

Ainsi, la récurrence des projets, l'insistance des commissaires et les avis du BAPE, la participation et les demandes des citoyens et des groupes, la mobilisation des exemples étrangers (français, américain) de même que le

positionnement de certains élus sont autant d'éléments qui peuvent expliquer l'évolution du PMVI, tandis que le statut d'Hydro-Québec et les ressources dont elle dispose peuvent également expliquer certaines résistances et certains choix réalisés à cet égard. L'analyse des rapports du BAPE et de la documentation d'Hydro-Québec met en lumière la robustesse de l'instrument et sa plasticité à travers la quête d'acceptabilité sociale, en plus d'examiner de manière concrète la mise en œuvre du principe de compensation et du PMVI plus spécifiquement, permettant de poser la question de la justice distributive.

Le recours à des instruments de type conventionnel, volontaires, plus flexibles et évolutifs et favorisant un engagement direct de la part des parties prenantes, est le signe d'un État moins interventionniste qui laisse plutôt les organisations développer des pratiques et des instruments soutenant l'acceptabilité des projets. Les instruments ne sont pas neutres et ils connaissent leurs trajectoires propres. Le PMVI, conjugué à la quête d'acceptabilité sociale comme nouvelle norme d'action publique et condition à la décision, a fait l'objet de tentatives récurrentes visant à le modifier, à le restreindre, à l'augmenter ou à le contourner. Il peut parfois apparaître comme un point de départ pour une diversification et un développement des moyens de compensation dans le temps ou, à l'inverse, comme une limite indépassable pour certains acteurs. L'analyse du corpus montre que le PMVI a rencontré des appuis, mais aussi des critiques, dont plusieurs sont les mêmes que celles recensées par la littérature : marchandage de l'adhésion au projet, potentiellement inacceptable lorsque le projet est en contradiction avec le mode de vie ou les « choix de société », inéquitable à l'égard des traitements reçus par les divers acteurs, dont certains sont exclus, décevant quant aux limites liées à la nature, à l'ampleur et aux usages des compensations ou suscitant la critique en raison de son processus ou du manque d'information. Se pose alors la question de l'inclusion, de l'équité, de l'uniformité et de la transparence des moyens de compensation, autant de variables qui renvoient à la notion de justice distributive. Qui est inclus dans le PMVI ? Quel traitement est réservé aux divers acteurs dans les différentes situations ? Quel type de compensation et quel usage ? Quelle transparence pour des compensations de projets publics conformes à l'intérêt général ? Certains acteurs gagnent, d'autres perdent. Poser la question de la justice distributive, c'est « vérifier que d'une manière concrète un partage respecte une égalité relative entre les contributions et les rétributions de chacun, autrement dit que les mérites des uns et des autres [sont] reconnus et proportionnellement rétribués » (Forsé et Parodi, 2006 : 220). Le principe de compensation s'est institutionnalisé à travers le

PMVI pour connaître un développement et une mise en œuvre spécifiques. Cette forme de « troc territorial » de l'intérêt général est devenue explicite et légitime (Duran et Thoenig, 1996; Jobert, 1998) dans la gouvernance de l'action publique et des grands projets. En montrant les implications de cette quête d'acceptabilité sociale à l'égard des grands projets, la présente étude a voulu décrire concrètement l'évolution des instruments de la gouvernance énergétique et la manière dont cela se traduit sur le plan de la justice distributive. Il importe maintenant de convenir d'un ordonnancement de certains principes (inclusion, équité, transparence) dans cette quête louable de l'acceptabilité sociale en tenant compte de la nature des instruments, des acteurs, dont la toute puissante Hydro-Québec, pour la transition énergétique. Celle-ci ne pourrait se penser sans inclure la question de la justice distributive dans le cadre des projets de transport d'électricité, essentiels à sa réalisation plus qu'urgente.

—

Bibliographie

- Allemand, Roselyne et Marie-Claude Prémont. 2021. « L'énergie éolienne en France et au Québec. L'atterrissage sur le territoire d'une politique volontariste de l'État central », *Revue de la recherche juridique*, 2, 185 : 1381-1410.
- Argyris, Chris et Donald A. Schön. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Addison-Wesley.
- Axsen, Jonn. 2014. « Citizen Acceptance of New Fossil Fuel Infrastructure: Value Theory and Canada's Northern Gateway Pipeline », *Energy Policy*, 75 : 255-265.
- Baril, Jean. 2006. *Le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Batellier, Pierre. 2015. *Acceptabilité sociale. Cartographie d'une notion et de ses usages. Cahier de recherche*. Montréal, Les publications du Centre de recherche en éducation et formation relatives à l'environnement et à l'écocitoyenneté, Université du Québec à Montréal. <<https://www.espace-ressources.org/wp-content/uploads/2015/07/Batellier-2015-Acceptabilite-sociale.pdf>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- Bauwens, Thomas. 2015. « Propriété coopérative et acceptabilité sociale de l'éolien terrestre », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 54, 1-2 : 59-70.
- Bell, Derek, Tim Gray et Claire Hagggett. 2005. « The "Social Gap" in Wind Farm Siting Decisions: Explanations and Policy Responses », *Environmental Politics*, 14, 4 : 460-477.
- Bherer, Laurence, Mario Gauthier et Louis Simard. 2021. « Developing the Public Participation Field: The Role of Independent Bodies for Public Participation », *Administration & Society*, 53, 5 : 680-707. <<https://doi.org/10.1177/0095399720957606>>.
- Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris, Éditions du Seuil.

Borraz, Olivier. 2004. «Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique», dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po : 121-161.

Bouchard, Michel A. 2018. *Co-incidente des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) dans l'industrie minière et le processus d'évaluation environnementale et sociale des projets dans les territoires conventionnés au Québec*. COGEOS Inc. <https://moodle.polymtl.ca/pluginfile.php/547294/mod_resource/content/1/BA-Bouchard%202018.pdf>. Page consultée le 4 mars 2024.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). 2009. *Projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine*, n° 256. Québec, Gouvernement du Québec.

Campbell, Bonnie et Marie-Claude Prémont. 2016. *Mutations de la réglementation multi-niveaux et du rôle des acteurs dans la mise en œuvre des ressources minières et de l'énergie renouvelable : la quête pour l'acceptabilité sociale et la maximisation des retombées*. Montréal, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), UQAM.

Caron-Malenfant, Julie, et Thierry Conraud. 2009. *Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action*. Québec, Éditions DPRM.

Christidis, Tanya, Geoffrey Lewis et Philip Bigelow. 2017. «Understanding Support and Opposition to Wind Turbine Development in Ontario, Canada and Assessing Possible Steps for Future Development», *Renewable Energy*, 112 : 93-103.

Cour d'appel du Québec. 2020. «Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec», Jugement 200-09-009554-178, sous la présidence des honorables Jean-François Rancourt, Suzanne Gagné et Geneviève Cotnam, 13 janvier.

Cour supérieure du Québec. 2017. «Ressources Strateco inc. c. Procureure générale du Québec», Jugement 200-17-022389-159, sous la présidence de l'honorable Denis Jacques, 21 juin.

Cowell, Richard, Gill Bristow et Max Munday. 2011. «Acceptance, Acceptability and Environmental Justice: The Role of Community Benefits in Wind Energy Development», *Journal of Environmental Planning and Management*, 54, 4: 539-557.

Dermont, Clau, Karin Ingold, Lorenz Kammermann et Isabelle Stadelmann-Steffen. 2017. «Bringing the Policy Making Perspective in: A Political Science Approach to Social Acceptance», *Energy Policy*, 108 : 359-368.

Devine-Wright, Patrice. 2005. «Beyond NIMBYism: Towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy», *Wind Energy*, 8, 2 : 125-139.

Duran, Patrice et Jean-Claude Thoenig. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46, 4 : 580-623.

Fast, Stewart. 2018. «Who Decides? Balancing and Bridging Local, Indigenous and Broader Societal Interests in Canadian Energy Decision-Making», *Energy Regulation Quarterly*, 6, 1. <<https://energyregulationquarterly.ca/articles/who-decides-balancing-and-bridging-local-indigenous-and-broader-societal-interests-in-canadian-energy-decision-making>>. Page consultée le 4 mars 2024.

Ferreira, Susana et Louise Gallagher. 2010. «Protest Responses and Community Attitudes Toward Accepting Compensation to Host Waste Disposal Infrastructure», *Land Use Policy*, 27, 2 : 638-652.

- Fidler, Courtney et Michael Hitch. 2007. « Impact and Benefit Agreements: A Contentious Issue for Environmental and Aboriginal Justice », *Environments*, 35, 2 : 49-69.
- Forsé, Michel et Maxime Parodi. 2006. « Justice distributive. La hiérarchie des principes selon les Européens », *Revue de l'OFCE*, 98, 3 : 213 -244.
- Fournis, Yann et Marie-José Fortin. 2017. « From Social "Acceptance" to Social "Acceptability" of Wind Energy Projects: Towards a Territorial Perspective », *Journal of Environmental Planning and Management*, 60, 1 : 1-21.
- Frey, Bruno et Reto Jegen. 2001. « Motivation Crowding Theory », *Journal of Economic Surveys*, 15, 5 : 589-611.
- Gaede, James et Ian H. Rowlands. 2018. « Visualizing Social Acceptance Research. A Bibliometric Review of the Social Acceptance Literature for Energy Technology and Fuels », *Energy Research & Social Science*, 40 : 142-158.
- Gaudemet, Jean. 2020. « Justice distributive », *Encyclopædia Universalis*. <<http://www.universalis.fr/encyclopedie/justice-distributive/>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- Gauthier, Mario et Louis Simard. 2017. « Le BAPE et l'institutionnalisation de la participation publique », dans Annie Chaloux (dir.). *L'action publique environnementale au Québec. Entre local et mondial*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal : 129-151.
- Gendron, Corinne. 2014. « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà des intérêts, les valeurs », *Communiquer*, 11 : 117-129.
- Gobert, Julie. 2008. « Compensation territoriale, justice et inégalités environnementales aux États-Unis », *Espace, populations, sociétés*, 1 : 71-82.
- Haas, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46, 1 : 1-35.
- Hamelin, Fabrice. 2023. *L'acceptation sociale. L'innovation publique à l'heure du faisable*. Caen, EMS.
- Himmelberger, Jeffery, Samuel Ratick et Allen White. 1991. « Compensation for Risks: Host Community Benefits in Siting Locally Unwanted Facilities », *Environmental Management*, 15, 5 : 647-658.
- Huber, G.-P. 1991. « Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures », *Organizational Science*, 2, 1 : 88-115.
- Hydro-Québec. 2001. *Synthèse des connaissances environnementales acquises en milieu nordique. 1970-2000*. Hydro-Québec Environnement.
- Hydro-Québec. 2012. *Programme de mise en valeur intégrée (PMVI). Guide de participation à l'intention des organismes admissibles*. Montréal, Hydro-Québec.
- Hydro-Québec. 2014. *Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier*. <<https://www.hydroquebec.com/data/administrations-municipales/pdf/amr-entente-upa.pdf>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- Hydro-Québec. 2021. *Programme de mise en valeur intégrée (PMVI). Guide de participation à l'intention des organismes admissibles*. <<https://www.hydroquebec.com/data/projets/pmvi/pdf/pmvi-f.pdf>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- Hydro-Québec. 2022a. *Nouvel élan en acceptabilité sociale. Projets de lignes de transport d'électricité*. <https://nouvelles.hydroquebec.com/media/filer_private/2022/12/08/nouvel_elan_acceptabilite-sociale_projets-de-lignes_vf.pdf>. Page consultée le 4 mars 2024.

- Hydro-Québec. 2022b. *Rapport sur le développement durable 2021*. Hydro-Québec, Affaires corporatives et juridiques et gouvernance. <<https://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/rapport-developpement-durable-2021.pdf>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- Jegen, Maya et Xavier D. Pillion. 2017. «Power and Smart Meters: A Political Perspective on the Social Acceptance of Energy Projects», *Canadian Public Administration*, 60, 1: 68-88.
- Jenkins, Kirsten, Darren McCauley, Raphael Heffron, Hannes Stephan et Robert Rehner. 2016. «Energy Justice: A Conceptual Review», *Energy Research & Social Science*, 11: 174-182.
- Jobert, Arthur. 1998. «L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général», *Politix*, 42: 67-92.
- Jobert, Arthur. 2023. «L'acceptabilité, une norme pour piloter la transition énergétique?», dans Fabrice Hamelin (dir.). *L'acceptation sociale. L'innovation publique à l'épreuve du faisable*. Caen, EMS, coll. «Questions de société»: 27-56.
- Jobert, Bruno. 1995. «Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche», dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris, L'Harmattan: 13-24.
- Kermagoret, Charlène, Harold Levrel et Antoine Carlier. 2015. «La compensation au service de l'acceptabilité sociale: un état de l'art des apports empiriques et du débat scientifique. Réflexions au service du développement de l'énergie éolienne en mer», *Vertigo*, 15, 3. <<https://doi.org/10.4000/vertigo.16798>>.
- Lascombes, Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascombes, Pierre et Jérôme Valluy. 1996. «Les activités publiques conventionnelles (APC): un nouvel instrument de politique publique?», *Sociologie du travail*, 38, 4: 551-573.
- Latour, Bruno. 1999. *Politiques de la nature*. Paris, La Découverte.
- Lüdeke, Jens. 2017. «Offshore Wind Energy: Good Practice in Impact Assessment, Mitigation and Compensation», *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 19, 1: 1-31.
- March, J.G. et J.P. Olsen. 1975. «The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity», *European Journal of Political Research*, 3, 2: 141-171.
- Mayaux, Pierre-Louis. 2015. «La production de l'acceptabilité sociale. Privatisation des services d'eau et normes sociales d'accès en Amérique latine», *Revue française de science politique*, 65, 2: 237-259.
- Munday, Max, Gill Bristow et Richard Cowell. 2011. «Wind Farms in Rural Areas: How Far Do Community Benefits from Wind Farms Represent a Local Economic Development Opportunity?», *Journal of Rural Studies*, 27, 1: 1-12.
- Olsen, Birgitte Egelund. 2016. «Renewable Energy: Public Acceptance and Citizens' Financial Participation», dans Daniel A. Farber et Marjan Peeters (dir.). *Climate Change Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, coll. «Elgar Encyclopedia of Environmental Law»: 476-486.
- Picavet, Emmanuel. 2022. «Justice procédurale», dans Guillaume Petit, Loïc Blondiaux, Ilaria Casillo, Jean-Michel Fourniau, Guillaume Gourgues, Samuel Hayat, Rémi Lefebvre, Sandrine Rui, Stéphanie Wojcik et Jodelle Zetlaoui-Léger (dir.). *Dictionnaire critique et*

interdisciplinaire de la Participation. 2^e édition. GIS Démocratie et Participation. <<https://www.dicopart.fr/justice-procedurale-2022>>. Page consultée le 4 mars 2024.

Prémont, Marie-Claude. 2019. « La justice négociée de l'énergie éolienne au Québec », *Les Cahiers de droit*, 60, 2 : 327-365.

Prémont, Marie-Claude. 2022. « L'hydroélectricité du Québec sous tension », dans Stéphane Paquin et Hubert X. Rioux (dir.). *La Révolution tranquille 60 ans après. Rétrospective et avenir*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal : 175-195.

Prémont, Marie-Claude et Roselyne Allemand. 2022. « Le risque de conflits d'intérêts des élus locaux : le cas de l'énergie éolienne au Québec et en France », *Revue de la recherche juridique*, 1, 187 : 396-435.

Radio-Canada. 2008. « Grondines-Lotbinière, bataille pour un fleuve sans pylône », série documentaire *Tout le monde en parlait*, épisode du 6 mai.

Simard, Louis. 2006. « Négocier l'action et l'utilité publiques. Les APC du transport de l'électricité en France et au Québec », *Négociations*, 6, 2 : 99-112.

Simard, Louis. 2021. « L'acceptabilité sociale : trajectoire d'une nouvelle norme d'action publique », *Politique et Sociétés*, 40, 3 : 29-62.

Sosa, Irene et Karyn Keenan. 2001. « Impact Benefit Agreements between Aboriginal, Communities and Mining Companies: Their Use in Canada », *Canadian Environmental Law Association*, Environmental Mining Council of British Columbia. <<https://cela.ca/wp-content/uploads/2019/03/LBAeng.pdf>>. Page consultée le 4 mars 2024.

Tyler, T. R. 1988. « What Is Procedural Justice Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures », *Law & Society Review*, 22, 1 : 103-136.

Walker, Chad et Jamie Baxter. 2017. « "It's Easy to Throw Rocks at a Corporation": Wind Energy Development and Distributive Justice in Canada », *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19, 6 : 754-768.

Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink et Mary Jean Bürer. 2007. « Social Acceptance of Renewable Energy Innovation », *Energy Policy*, 35, 5 : 2683-2691.

Annexe I

Tableau 3

Liste des projets étudiés

Projet et n° de rapport du BAPE	Taille en KM	Régions administratives ²²	Année
1. Réseau de transport La Grande, tronçon La Vérendrye-Duvernay – 3	+/- 300	13, 14, 15	1980
2. Poste des Cantons : lignes Nicolet-Des Cantons et Des Cantons-Nouvelle-Angleterre – 14	+/- 70	5 et 17	1983
3. Projet de ligne à courant continu à ± 450 kV, Radisson-Nicolet-Des Cantons – 22	1120	3, 4, 5, 10, 12, 17	1986
4. Projet de la 12 ^e ligne à 735 kV – 47	+/- 1000	2, 3, 4 et 10	1991

Projet et n° de rapport du BAPE	Taille en KM	Régions administratives	Année
5. Ligne à 735 kV Des Cantons-Lévis et poste Appalaches – 68	181	5, 12, 17	1993
6. Projet de ligne Duvernay-Anjou à 315 kV – 107	9	6, 13	1996
7. Projet de ligne à 735 kV Saint-Césaire-Hertel et poste de la Montérégie – 144	44	16	2000
8. Projet de ligne à 315 kV Grand-Brûlé-Vignan – 148	152	7 et 15	2000
9. Projet de ligne à 315 kV Chénier-Outaouais – 253	114	7 et 15	2008
10. Projet du poste Anne-Hébert à 315-25 kV et de la ligne à 315 kV à Saint-Augustin-de-Desmaures – 259	13	3	2009
11. Projet d'expansion du réseau de transport en Minganie – Raccordement du complexe de la Romaine – 270	496	9	2010
12. Projet d'évolution du réseau de transport du nord-est de la région métropolitaine de Montréal – 283	+/- 10	6 et 14	2011
13. Projet de poste aux Outardes à 735-315 kV et lignes de raccordement à 735 kV – 284	5	9	2011
14. Projet de ligne à 735 kV de la Chamouchouane-Bout-de-l'Île, du Saguenay-Lac-Saint-Jean à Montréal – 313	400	2, 4, 6, 14, 15	2014
15. Projet de poste Saint-Jean à 315-25 kV et d'une ligne d'alimentation à 315 kV à Dollard-Des Ormeaux – 326	3	6	2016
16. Projet de ligne d'interconnexion Québec-New Hampshire – 332	79,2	5	2016
17. Projet de ligne à 735 kV entre les postes Micoua et du Saguenay – 347	262	2 et 9	2019
18. Projet de la ligne d'interconnexion des Appalaches-Maine – 357	103	5	2020
19. Projet de ligne d'interconnexion Hertel-New York – 369 ²³	58	5	
20. <i>Projet de l'île aux Grues: l'électricité par lignes sous-fluviales – 17C²⁴</i>	5	12	1985
21. <i>Projet de L'Île-aux-Coudres: câbles sous-marins de relève – 22A</i>	3	3	1987
22. <i>Projet du poste Duchesnay à 315-25 kV et d'une ligne à 315 kV à Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier – 305</i>	4	3	2013
23. <i>Projet de poste de distribution Roussillon à 315 kV-25 kV et d'une ligne de dérivation biterne à 315 kV à La Prairie – 78</i>	0,2	16	1994

Notes

- 1 Comme le mentionnent plusieurs auteurs, et notamment Hamelin (2023 : 19) et Jobert (2023 : 36) respectivement : « Les travaux menés au Québec servent de références principales »; le Québec « a lancé la réflexion francophone sur l'acceptabilité sociale et l'anime largement ».
- 2 Pour Bruno Jobert (1995), le forum correspond à la délibération qui vise à cerner le problème, à diffuser les connaissances, à identifier les options parmi la multiplicité d'acteurs et d'intérêts. L'arène concerne la négociation et l'arbitrage des intérêts, la détermination des compensations et les ajustements en lien avec la décision. De la même manière, Bruno Latour (1999) distingue le « pouvoir de prise en compte », qui fait référence à la « pluralité des mondes » et le « pouvoir d'ordonnement » renvoyant aux modalités pragmatiques de décision et de mise en œuvre. Selon Jobert et Latour, il importe qu'il n'y ait ni « coïncidence » ni « empiètement » du premier espace sur le second, et que la séquence soit respectée dans cet ordre afin de permettre une exploration et un cheminement efficaces vers un « monde commun » nécessaire à la décision.
- 3 Le troisième étant de type informatif/communicationnel.
- 4 Une MRC regroupe les municipalités d'un même territoire. La MRC permet la mise en commun de services et la gestion d'enjeux régionaux, comme l'aménagement et l'urbanisme, la gestion des cours d'eau régionaux ou le plan de gestion des matières résiduelles.
- 5 Le document se termine par un élément concernant les Premières Nations et la Nation inuite : « une approche distincte, adaptée aux caractéristiques culturelles et aux structures de gouvernance autochtones » (Hydro-Québec, 2022a : 13). Il est important de mentionner qu'au moment de la création du PMVI, un autre instrument conventionnel volontaire est créé par Hydro-Québec en lien avec les projets de transport d'électricité. Il s'agit de l'Entente sur le passage des lignes de transport en milieux agricole et forestier entre Hydro-Québec et l'Union des producteurs agricoles (UPA). Sont notamment prévues des compensations pour l'acquisition des droits, les servitudes, les pertes et dommages temporaires et permanents liés aux manques à gagner (bois coupé et pertes agricoles) des propriétaires producteurs agricoles (Hydro-Québec, 2014).
- 6 Selon une liste établie par règlement et qui comporte des seuils selon les catégories.
- 7 Les numéros correspondent aux numéros des rapports du BAPE. La liste des projets étudiés est présentée en annexe I : Tableau 3. Liste des projets étudiés.
- 8 Selon le *Bulletin d'information 2021-9* de Finances Québec du 17 décembre 2021, p. 5 : « De façon générale, un impôt foncier est prélevé par les municipalités à l'égard des immeubles situés sur leur territoire. À cette fin, elles dressent un rôle d'évaluation foncière en établissant la valeur de ces immeubles, laquelle est utilisée aux fins du calcul de l'impôt foncier. Toutefois, les immeubles qui font partie d'un réseau de télécommunication, d'un réseau de distribution de gaz ou d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique ne sont pas portés au rôle d'évaluation foncière d'une municipalité et sont donc exclus du régime ordinaire de taxation foncière. Cependant, l'exploitant de l'un ou l'autre de ces réseaux de services publics est assujéti à un régime d'exception selon lequel il doit payer au ministre du Revenu la taxe sur les services publics [...] » <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Bulletins/fr/BULFR_2021-9-f-b.pdf>. Page consultée le 4 mars 2024.
- 9 Cette pratique est documentée également dans Simard (2006).
- 10 Une nouvelle loi vient changer le statut de la société d'État, laquelle devient une société par actions; sa mission est alors élargie par son unique actionnaire, notamment avec un mandat explicite d'exporter de l'électricité.

- 11 Il semble ici y avoir une marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de plus grands projets.
- 12 Nous faisons l'hypothèse que d'y recourir directement pourrait avoir des conséquences juridiques.
- 13 Au début de janvier 1998, une pluie verglaçante qui dure près de quatre jours tombe sur le territoire du Nord-Est américain, dont le Québec. Entre 5 et 8 cm de glace s'accumuleront sur les infrastructures routières et électriques. Routes fermées et pannes se multiplient, le gouvernement du Québec déclare l'état d'urgence et 100 000 personnes reçoivent un ordre d'évacuation de leur domicile. Jusqu'à 1,4 million de foyers sont privés d'électricité en cette période de grands froids. Le rétablissement de la situation prendra plusieurs semaines, la reconstruction du réseau d'électricité durera des mois.
- 14 La commission Nicolet avait comme mandat d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas de janvier 1998.
- 15 Cette pratique d'ententes est devenue courante pour les projets de production d'électricité. Dans le cadre du projet La Romaine, des ententes avec la MRC de Minganie incluaient des sommes, que la centrale se réalise ou non, pour appuyer Hydro-Québec dans l'obtention des autorisations gouvernementales. Un autre montant de six millions de dollars était destiné à un fonds d'insertion du projet « afin de permettre la mise en place de programmes et d'initiatives destinés à favoriser l'acceptation sociale et l'intégration du projet Romaine dans son milieu d'accueil » (BAPE, 2009, Rapport n° 256 : 156).
- 16 « Le secteur du mont Hereford sera épargné puisque les fils du projet d'Interconnexion Québec-New Hampshire seront enfouis dans ce secteur. » Vincent Cliche, « Les fils seront finalement enfouis dans la forêt Hereford », *Le Progrès de Coaticook*, 21 novembre 2017. <<https://www.leprogres.net/actualites/les-fils-seront-finalement-enfouis-dans-la-foret-hereford/>>. Page consultée le 4 mars 2024.
- 17 Le recours au fonds doit se justifier en raison de l'ampleur de la somme ou du délai requis pour la planification selon le délai exigé par le PMVI (Hydro-Québec, 2021).
- 18 Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) se veulent une instance de concertation composée d'acteurs diversifiés (associatifs, privés, publics). Ils bénéficient d'un soutien financier du gouvernement et forment un réseau au sein du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ).
- 19 L'ampleur et la nature de celles-ci sont sans précédent afin de convaincre les parties prenantes (municipalités, groupes environnementaux et acteurs économiques). L'entente prévoit notamment : une redevance annuelle non indexée de 3,5 M\$ US pendant 40 ans – soit 140 M\$, puisés à même les revenus générés par le New England Clean Energy Connect (NECEC); le financement d'un réseau Internet à large bande; la mise sur pied d'un réseau de bornes de recharge pour véhicules électriques; des subventions aux acheteurs de thermopompes; un appui au développement économique et la promotion du tourisme régional; un financement pour l'éducation; des initiatives en matière de protection de l'environnement; le financement d'études pour la décarbonation et la planification des ressources énergétiques du Maine.
- 20 Depuis 2018, pour certains dossiers, le ministre peut demander au BAPE de tenir une consultation ciblée. Il précise alors les sujets à étudier ou les personnes, groupes ou municipalités qui devraient être consultés. Le mandat portait sur la protection du territoire agricole et des activités agricoles ainsi que la protection des cours d'eau et des infrastructures de ces cours d'eau. Par ailleurs, la commission peut entendre et rendre compte d'enjeux connexes, comme dans ce cas : coûts et retombées du projet, préservation des milieux naturels et transition énergétique du Québec.

²¹ La part qui revient aux Autochtones est déterminée par Hydro-Québec et le reste revient aux organismes admissibles. Les initiatives en environnement (30 % minimalement) s'adressent aux municipalités d'abord, alors que celles reliées au développement régional s'adressent aux MRC.

²² Bas-Saint-Laurent (01), Saguenay-Lac-Saint-Jean (02), Capitale-Nationale (03), Mauricie (04), Estrie (05), Montréal (06), Outaouais (07), Abitibi-Témiscamingue (08), Côte-Nord (09), Nord-du-Québec (10), Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11), Chaudière-Appalaches (12), Laval (13), Lanaudière (14), Laurentides (15), Montérégie (16) et Centre-du-Québec (17).

²³ Mandat du BAPE pour audiences ciblées.

²⁴ Les projets en italique sont des mandats de médiation du BAPE.