



Concours national 2018 d'études de cas en administration publique

Vers la mise en oeuvre :
la politique de construction de pipelines



Le Programme d'études de cas de l'IAPC
www.ipac.ca/CaseStudyProgram

Concours national 2018 d'études de cas en administration publique

La politique

« Nous serons guidés par les valeurs de notre parti », a déclaré la première ministre néo-démocrate de la Colombie-Britannique, Jordan Hahn, lors de la première assemblée provinciale de son parti depuis sa prise de pouvoir des Libéraux sortants. « Nous serons guidés par le bon sens et les valeurs des Britanno-Colombiens qui estiment qu'un décuplement du trafic pétrolier le long de notre côte mettra notre environnement en péril; qui croient que le Pronteau Oil's Plateau Pipeline n'est pas dans les meilleurs intérêts de notre économie ou de notre société; et qui pensent que des projets comme celui-ci devraient être abandonnés par tous les moyens.» Le discours de M^{me} Hahn était suivi d'un examen du leadership, au cours duquel elle avait reçu le soutien de 95 pour cent des représentants du parti.

L'appui pour le gouvernement néo-démocrate s'avérait beaucoup plus faible à l'extérieur de la salle des congrès. Le parti avait perdu de peu les élections provinciales tenues six mois plus tôt, par moins de mille voix dans plus d'une douzaine des principales circonscriptions, nombre d'entre elles situées le long du tracé proposé du Plateau Pipeline. Pourtant, le parti de Hahn avait réussi à vaincre le gouvernement libéral lors de son premier discours du Trône. Et grâce à des manœuvres politiques habiles, le NPD avait préservé son pouvoir après l'accord du lieutenant-gouverneur autorisant Hahn à gouverner.

Une alliance avec le Parti vert écologiste a joué un rôle déterminant en ce sens; avec un total de quarante-quatre (44) sièges sur les quatre-vingt-sept (87) sièges à la législature, le NPD (41) continue de compter fortement sur le soutien des Verts (3) pour rester au pouvoir. De toutes les questions mises sur la table, le développement du pipeline risquerait de brouiller l'alliance NPD-Vert. Et tous les partis le savent. Dans l'accord de non-agression signé par Hahn et le chef du Parti vert, James Ryan, le NPD avait accepté de « prendre immédiatement toutes les mesures accessibles pour arrêter l'expansion du Plateau Pipeline. Ce langage était quelque peu atténué dans la lettre de mandat de Hahn à son nouveau ministre de l'Environnement, indiquant le besoin d'«utiliser tous les outils disponibles pour défendre les intérêts de la Colombie-Britannique face à l'expansion du Plateau Pipeline».

Si le NPD a consenti à la construction du pipeline, ou même s'il a été perçu comme moins que véhément dans son opposition, Ryan a clairement fait comprendre qu'il retirera son soutien au gouvernement et qu'il forcera une autre élection.

La première ministre Hahn obtient l'appui de son homologue du parti national, dont le chef est à l'affût des votes des électeurs de la Colombie-Britannique mécontents du gouvernement libéral actuel à Ottawa. Le chef du NPD fédéral a déclaré que trois conditions préalables doivent être

remplies avant d'approuver tout nouveau projet énergétique au Canada: la première condition est de respecter les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; la seconde est d'aider le Canada à respecter ses engagements en vertu de l'Accord de Paris sur les changements climatiques; et la troisième est de créer des débouchés économiques locaux. Selon lui, le projet du Plateau Pipeline de la Pronteau Oil Company (P3) ne répond pas à ces conditions.

Toutefois, M^{me} Hahn fait face à des pressions importantes de la part du premier ministre de l'Alberta qui, tout en partageant l'affiliation du NPD avec son homologue de la Colombie-Britannique, fait partie des promoteurs les plus fervents du développement de pipelines. Se référant aux rapports de Statistique Canada et du Conference Board du Canada, la première ministre de l'Alberta, Natalie Royal, a vanté les effets directs et indirects du P3 pour la Colombie-Britannique. La collaboration de la première ministre avec le premier ministre dans le cadre d'une tournée pancanadienne en faveur des pipelines gagne du terrain dans les médias et parmi les électrices et électeurs modérés, incluant ceux de la Colombie-Britannique.

Le Pipeline

Le projet de pipeline du Plateau de la compagnie Pronteau Oil (P3) ajouterait un troisième élément à un réseau à deux lignes existant, qui s'étend sur environ 1200 kilomètres entre Edmonton (Alberta) et Burnaby (C.-B.), le long d'un corridor de 200 mètres. La ligne 1 a été créée en 1957 et jumelée en 1985. L'ajout d'une troisième ligne doublerait plus ou moins la capacité du pipeline, passant de 500 000 à un million de barils de pétrole brut par jour. Les terminaux du Plateau Pipeline desservent les pétroliers qui circulent dans la mer de Salish pour transporter le pétrole brut vers les marchés se trouvant le long de la côte ouest des États-Unis et en Asie.

L'année dernière, six mois avant les élections en Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral a approuvé le P3 et l'a assujéti à un nombre record de conditions imposées par l'Office national de l'énergie (ONÉ)¹. De ces 175 conditions, cent (100) doivent être remplies avant que la compagnie Pronteau puisse commencer les travaux d'expansion. La plupart de ces conditions sont liées à des préoccupations environnementales (protection des terres et de la faune, et compensation des émissions de gaz à effet de serre pendant la construction), ainsi qu'à la réduction d'effets potentiels sur les collectivités autochtones.

Tout en s'engageant à imposer ces conditions à Pronteau, le premier ministre a également répondu à l'opposition en cours du P3: « Si la preuve qui nous a été présentée révélait un danger évident pour la côte ouest, nous aurions dit non », a-t-il déclaré lors d'une conférence de presse. « Mais il n'y a pas de telle preuve. Et nous ne ferons pas de politique sur cette question. Notre

¹ L'ONÉ est un régulateur fédéral indépendant qui a le mandat, entre autres, de réglementer les pipelines. L'ONÉ est guidé par l'intérêt public, et la sécurité est sa préoccupation primordiale. Pour en savoir plus: aller à www.neb-one.gc.ca.

économie et l'avenir de nos enfants sont trop importants pour être pris dans des jeux de pouvoir locaux, régionaux ou nationaux. »

En même temps qu'il approuvait le P3, le gouvernement fédéral avait également demandé à l'ONÉ de rejeter une deuxième demande de pipeline, le Great Bear Line, soumise par l'un des concurrents du Plateau. Le gouvernement fédéral a invoqué quatre importantes considérations dans son approbation du P3, et non du Great Bear :

1. Le *Rapport sur les consultations et le Plan d'aménagement* de Ressources naturelles Canada (RNCan) avait conclu que le processus de consultation fédéral était rigoureux, légal et qu'il tenait compte des préoccupations et des intérêts des Autochtones.
2. Le *Rapport du projet de pipeline du Plateau* de l'ONÉ présentait l'évaluation environnementale de l'Office et la recommandation proposée pour le projet.
3. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) avait produit des évaluations détaillées basées sur des scénarios de l'impact éventuel des gaz à effet de serre du P3 en amont (*Projet de pipeline du Plateau: examen des estimations des émissions de gaz à effet de serre connexes en amont*).
4. Le *Rapport du groupe ministériel pour le projet de pipeline du Plateau* faisait état des résultats de l'engagement d'un groupe ministériel avec les collectivités, incluant les collectivités autochtones.

Le précédent gouvernement de la Colombie-Britannique était loin d'être optimiste quant au projet de pipeline du Plateau. La première ministre libérale récemment évincée, Claire Johnson, avait posé des conditions strictes à l'approbation par son gouvernement de nouveaux projets de pipeline dans la province, notamment l'établissement d'un système de prévention et d'intervention de classe mondiale en cas de déversement d'hydrocarbures; des examens environnementaux appropriés; des consultations avec les Premières Nations et leur participation; et des avantages économiques pour la Colombie-Britannique qui reflètent la part de risque supportée par la province. À la veille des dernières élections en Colombie-Britannique, Johnson avait annoncé que ces conditions avaient finalement été respectées, en grande partie grâce à la promesse de Pronteau de contribuer 2,5 milliards de dollars sur 20 ans au programme « Clean Futures » de la province. L'annonce avait convaincu son homologue libéral, le Premier ministre, de se joindre à elle pour la campagne électorale. Les observateurs attribuent essentiellement la contribution du premier ministre à la campagne à la sauvegarde du gouvernement provincial de la défaite électorale. Elle n'a pas pu épargner les Libéraux de la défaite face à l'opposition, quelques mois plus tard.

L'équilibre

Un rapport du Conference Board du Canada prévoit que les recettes du gouvernement de la Colombie-Britannique provenant du projet de pipeline du Plateau atteindront 6 milliards de dollars sur une période de 20 ans. De ce chiffre:

- 2,2 milliards de dollars proviendront d'un accroissement des investissements pétroliers et gaziers;

- 1,5 milliard de dollars proviendront de rentrées nettes plus élevées;
- 1 milliard de dollars proviendra des opérations du projet;
- 500 millions de dollars proviendront de recettes gouvernementales plus élevées générées par les dividendes;
- 400 millions de dollars proviendront du développement / de la construction du projet; et,
- 400 millions de dollars proviendront des recettes associées au trafic accru des pétroliers.

Ce chiffre ne tient pas compte de la contribution de 2,5 milliards de dollars de Pronteau Oil au programme Clean Futures, ni des 25 millions de dollars provenant des impôts fonciers municipaux additionnels prévus chaque année le long du tracé du pipeline (plus du double du montant actuel recueilli par ces municipalités). Ces avantages fiscaux fonciers sont concentrés dans les collectivités adjacentes au corridor pipelinier proposé. Selon Pronteau, la construction et l'entretien du P3 permettraient de créer 75 emplois permanents en Colombie-Britannique (et 50 en Alberta). Les estimations d'emplois à court terme varient, mais semblent se situer autour de 4000 rien qu'en Colombie-Britannique; étant donné l'effervescence du marché de la construction en Colombie-Britannique, on ne sait pas combien de ces emplois nécessiteront de la main-d'œuvre locale ou en provenance de l'extérieur de la province.

La croissance économique est essentielle pour atteindre les cibles fixées par le gouvernement néo-démocrate en matière de recettes qui, à leur tour, soutiennent ses dépenses prioritaires. Les contretemps (sinon les échecs) dans les projets de développement de centrales hydroélectriques et de gaz naturel liquide ont exercé une pression croissante sur le gouvernement pour trouver de nouveaux moteurs de croissance.

Les critiques ont toutefois contesté les projections économiques de Pronteau, constatant que même si nombre des avantages à court terme se concrétisent, les risques à long terme associés à la sécurité du pipeline l'emportent sur eux. Les répercussions économiques d'un déversement de pipeline ou de pétrolier se traduiraient en milliards, par exemple. En effet, tout avantage économique éventuel doit être soupesé par rapport aux effets réels et potentiels sur l'environnement, ainsi que les effets sur les Premières nations et leurs terres.

Plusieurs collectivités des Premières nations avaient reçu des lettres du gouvernement fédéral quelques jours avant l'approbation du pipeline, confirmant que les aquifères qui fournissent à leurs résidents de l'eau potable sont « à risque d'effets indésirables » en cas de fuite du P3. Les chefs de ces Premières nations préparent une contestation judiciaire, disputant la bonne foi du gouvernement fédéral en consultant avec eux sans divulguer cette information. À un niveau plus général, les opposants au pipeline affirment que même si l'ONÉ a permis à Pronteau de contre-examiner les témoignages verbaux fournis par les Premières nations, la même courtoisie n'a pas été accordée aux Premières Nations dans leurs examens avec Pronteau.

La première ministre Hahn a rencontré les chefs de dix Premières nations établies le long du tracé proposé du P3 et s'est engagée à travailler avec eux pour résoudre les problèmes en suspens. Plusieurs de ces chefs des Premières nations prétendent que M^{me} Hahn s'est personnellement engagée à soutenir leurs efforts pour mettre fin à l'expansion du pipeline. Il lui reste encore à manifester son intention publiquement.

Pendant ce temps, les plus grands organismes environnementaux de la Colombie-Britannique contestent la décision du gouvernement fédéral sous prétexte qu'elle ne se conforme pas à la *Loi sur les espèces en péril* en ne protégeant pas les épaulards de la mer des Salish. D'autres se préparent également à lancer un défi similaire au sujet du certificat écologique de la Colombie-Britannique. Le gouvernement néo-démocrate n'a pas confirmé s'il allait défendre la décision des Libéraux de donner le feu vert au P3; les observateurs se demandent si toute défense serait pleinement appuyée par le gouvernement en place.

À l'échelle nationale et mondiale, les opposants au pipeline soutiennent que l'impact des gaz à effet de serre, en amont et en aval, de projets comme le P3 devrait être inclus dans le processus d'examen. Tenant compte de ce facteur, ils indiquent que les pipelines augmenteront non seulement les émissions de gaz à effet de serre par une production accrue dans la région des sables bitumineux de l'Alberta, ils alimenteront également les émissions plus importantes dans les pays consommateurs comme les États-Unis et l'Asie. Prise globalement, cette approche est incompatible avec les engagements du Canada sur le climat dans le cadre de l'Accord de Paris.

Les promoteurs de pipelines se plaisent à souligner que le projet de construction du P3 n'est pas entièrement nouveau. Il augmente plutôt la capacité d'un ensemble d'oléoducs existant. Ils soutiennent également que les pipelines sont un moyen de transport du pétrole brut beaucoup plus sûr que le transport ferroviaire (l'autre moyen pour acheminer le pétrole vers la Côte Ouest), et font état des études qui indiquent qu'un accès accru aux voies maritimes n'augmentera pas considérablement la production de sables bitumineux. Au contraire, les pipelines ne feront qu'améliorer le prix que les producteurs canadiens reçoivent sur le marché mondial.

D'après les sondages d'opinion à l'échelle de la province, la plupart des Britanno-Colombiens se rangent du côté des opposants au pipeline. La majorité des répondants invariablement croient que les coûts environnementaux du pipeline ne justifient pas les avantages économiques. Inutile de dire que ce nombre était plus élevé parmi les partisans du NPD et du Parti vert, et plus faible parmi les Libéraux.

Le processus en cours

Pour sa part, le gouvernement de la Colombie-Britannique a exclu publiquement la possibilité de retarder les permis de construction du P3. Le procureur général Edie Paul a déclaré à un journaliste de Burnaby: « Le premier ministre m'a demandé d'évaluer la légalité de tous les outils stratégiques à notre disposition pour empêcher la construction de ce pipeline. Nous avons conclu que les risques de poursuites sont trop élevés. Si nous cherchions à retarder le processus de délivrance de permis, cela pourrait être perçu comme être de mauvaise foi. Même si nous pouvions défendre notre position, les fonds nécessaires pour couvrir les frais judiciaires valent mieux être utilisés pour des priorités gouvernementales. » À cet effet, la stratégie du gouvernement de la Colombie-Britannique semble s'articuler autour des interventions judiciaires actuelles des Premières nations et des groupes écologiques (voir ci-dessous).

L'ONÉ tient actuellement des audiences sur le tracé détaillé afin de déterminer le placement exact du P3 dans le corridor approuvé. Ces audiences ont déjà commencé en Alberta, devant des audiences extrêmement positives. On s'attend à ce qu'il y ait un plus grand nombre d'oppositions, voire même de manifestations, à mesure que les audiences de l'ONÉ se poursuivent dans l'Ouest au cours des douze prochains mois. Plus de 500 oppositions au tracé détaillé proposé ont déjà été reçues, et Pronteau a demandé une douzaine de modifications au corridor approuvé.

Alors que ces audiences se poursuivent, Pronteau est en train de négocier des ententes sur les avantages communautaires avec les administrations locales situées le long du tracé proposé. À ce jour, vingt-deux (22) telles ententes ont été signées en Alberta et en Colombie-Britannique, pour un montant de plus de 10 millions de dollars.

La Ville de Kamloops reste la plus grande communauté qui n'a pas d'entente sur les avantages communautaires, ceci du fait que son conseil municipal est toujours très divisé quant à la question d'appuyer le P3. Le maire de la ville, trois (3) des huit (8) membres du conseil municipal, les entreprises locales et les deux députés locaux (Libéraux) se sont prononcés en faveur du projet, invoquant ses avantages économiques. Selon les estimations du Plateau, le P3 entraînerait:

- une augmentation des recettes fiscales annuelles de 4 millions de dollars à la Ville de Kamloops;
- 500 millions de dollars des dépenses de construction; et
- une prime de signature unique de 750 000 \$ à la Ville, dans le cadre de l'entente sur les avantages communautaires.

Environ 6 000 mois d'emplois à temps plein sont prévus pendant la période de construction, ce qui représente une moyenne de 300 travailleurs par jour au cours de la période de construction de 24 mois. Quelque deux douzaines d'entreprises de la région de Kamloops bénéficieront directement de la fourniture de leurs produits et services au Plateau pendant la période de construction. Il s'agit des secteurs de l'hôtellerie, la vente au détail, l'automobile, la santé et autres, qui gagneraient jusqu'à 50 millions de dollars dans les dépenses de la main-d'œuvre, ce qui est particulièrement appréciable en dehors de la haute saison touristique.

Les conseillers dissidents se joignent aux groupes écologiques, aux administrations locales et aux Premières nations de la région de Kamloops pour exprimer leurs préoccupations au sujet des incidences réelles et potentielles du P3 sur l'environnement. Selon eux, les risques de dommages environnementaux pendant la construction et l'exploitation l'emportent sur les avantages. En se rangeant du côté de leurs alliés de la Côte Ouest, ces groupes basés à Kamloops invoquent également les effets réels et éventuels de l'augmentation du trafic de pétroliers; la congestion et le bruit pourraient avoir un effet négatif sur des espèces telles que les épaulards, sans parler des effets catastrophiques d'un déversement d'hydrocarbures. Les groupes autochtones contestent également la qualité du processus de consultation de l'ONÉ au sujet du P3.

Tout le monde suit de près les opposants ailleurs dans la province qui intentent des poursuites judiciaires contre le gouvernement fédéral et Pronteau à cet effet. Dans un cas actuellement

devant la Cour d'appel fédérale, la Ville de Burnaby et cinq Premières nations demandent l'approbation du gouvernement fédéral pour annuler le P3. Le gouvernement de l'Alberta a demandé et obtenu le statut d'intervenant, ce qui a incité le gouvernement de la Colombie-Britannique à faire de même. La décision de la cour, attendue dans les six mois, pourrait renvoyer le P3 à l'ONÉ, ce qui retarderait davantage le projet et pourrait éventuellement y mettre fin.

De son côté, la compagnie Pronteau intente des poursuites judiciaires contre les gouvernements qui, selon elle, empêchent le processus de demande de permis. Elle a lancé un appel à l'ONÉ quand elle n'a pas reçu les permis qu'elle demande à la Ville de Vancouver, qui prétend que les demandes de Pronteau ont été rejetées parce qu'elles étaient incomplètes. La fin de semaine dernière, la GRC a arrêté vingt-et-un manifestants écologistes et des Premières nations pour des accusations de méfait, après avoir bloqué la navigation des pétroliers avec des canots à l'extérieur du port de Vancouver. Les arrestations ont eu lieu quelques jours avant que la traversée royale pancanadienne du premier ministre de l'Alberta atteigne Vancouver, la semaine suivante.

Dans ce contexte, l'ONÉ prévoit tenir son audience sur le tracé détaillé à Kamloops, dans quatre-vingt-dix jours. Une quarantaine de personnes se sont inscrites pour participer aux audiences, représentant les deux côtés du débat.

Le défi du cas

Les politiques relatives aux pipelines sont aussi rigoureuses et complexes au niveau local, qu'elles le sont aux niveaux provincial et national. Ces tensions ont fusionné, poussant deux députés de l'opposition de la Colombie-Britannique à demander une rencontre avec le ministre de la Colombie-Britannique responsable de l'exploitation des Forêts, des Terres, des Ressources naturelles et du Développement rural. Normalement, le gouvernement ne prendrait pas au sérieux une telle demande d'information, mais il va sans dire que ces députés ont un appui très important au sein de leur caucus, et il semble probable qu'ils bénéficient d'un soutien non négligeable au sein du caucus des Verts. En lisant entre les lignes, le NPD au pouvoir sait que c'est une occasion pour les députés des deux côtés de la Chambre d'influencer et d'appuyer le gouvernement ou, surtout, de provoquer l'opposition à l'intérieur et à l'extérieur de la législature si cela se passait mal.

Les deux députés représentent la région de Kamloops et tous les deux font partie du caucus libéral de l'opposition. Le premier, M. Jesse Skowronek (Kamloops-South Thompson), est un néophyte politique qui a gagné la circonscription en tant que chef de cabinet du titulaire sortant. Sa famille possède un hôtel et trois restaurants dans la région de Kamloops. Le deuxième député, M^{me} Daphne Ross, est également une nouvelle venue à l'Assemblée législative, ayant remporté habilement Kamloops-North Thompson en 2017, en grande partie grâce à son expérience de maire de Kamloops pendant deux mandats. Tous les deux sont connus pour être des partisans du pipeline.

Le ministre a demandé à la sous-ministre de former un groupe de travail composé de sous-ministres adjoints pour préparer un rapport d'information de dernière minute pour cette réunion, incluant des représentants d'autres ministères, dont l'Énergie, l'Environnement, le Développement économique, les Affaires municipales et les Relations autochtones. En tant que membres de ce groupe de travail représentant divers de ces ministères, vous devez préparer un rapport d'information concis, mais complet, et un exposé oral, proposant des options et des recommandations au ministre.

Le SM a indiqué à votre groupe de travail que le rapport d'information a deux principaux objectifs, à savoir: répondre à la demande d'information des députés; et fournir au gouvernement des options de politique et de mise en œuvre concernant sa politique de pipeline en général, en servant de la région de Kamloops comme d'un test.

En ce qui concerne la demande d'information des députés, ils ont demandé des détails sur les plans du gouvernement de la Colombie-Britannique au sujet de la construction du pipeline autour de Kamloops et dans les régions avoisinantes. Premièrement, les députés demandent des éclaircissements sur les positions du gouvernement concernant le développement économique, la protection de l'environnement et l'engagement des Autochtones. Deuxièmement, ils veulent connaître les différentes options proposées au sujet du développement régional et de la protection de l'environnement dans la région en ce qui concerne le rôle provincial. Troisièmement, ils veulent savoir comment les députés locaux et les principaux groupes d'intervenants participeront à la construction du pipeline local.

En ce qui concerne le deuxième objectif, qui englobera le premier, le ministre voudra connaître les options possibles de mise en œuvre du P3 dans d'autres régions situées le long du tracé du Plateau dans le cas où la mise en œuvre présente des problèmes dans la région de Kamloops. En d'autres mots, le ministre veut savoir comment procéder à la mise en œuvre, compte tenu des préoccupations soulevées par les deux députés libéraux, comme elles auront des conséquences pour les plans du gouvernement ailleurs.

L'exposé oral ne doit pas durer plus de 20 minutes et sera accompagné d'une présentation PowerPoint à l'appui.

Le contenu de l'exposé devrait inclure ce qui suit:

- But / Objectif de l'exposé (par ex. : énoncé du problème);
- Contexte (y compris l'état des priorités gouvernementales et la position relative à la construction du pipeline);
- Principales considérations et analyses (y compris les risques pour le gouvernement);
- Options en matière de politique et de mise en œuvre;
- Recommandation(s); et
- Importants messages de communication.

Annexe: Ressources supplémentaires

Cette étude de cas est fondée sur des événements réels entourant l'agrandissement du pipeline Trans-Mountain de Kinder Morgan et le pipeline Enbridge Northern Gateway, de 2016 à 2017. Des renseignements contextuels peuvent être recueillis à partir de l'information rendue publique sur ces événements.