

Consultations publiques sur la modernisation de l'Office national de l'énergie

Session montréalaise

28-29 mars 2017

Commentaire présenté par

Laurence Brière, Ph.D., professeure associée
Hugue Asselin, M. Sc., professionnel de recherche et chargé de cours
Lidia Guennaoui, candidate à la maîtrise en éducation
Félix Lebrun-Paré, candidat à la maîtrise en sciences de l'environnement
Lucie Sauvé, Ph.D., professeure titulaire, directrice
Marie Saint-Arnaud, Ph.D., chercheure associée
Étienne van Steenberghe, Ph.D., chercheur associé

du

Centre de recherche en éducation et formation
relatives à l'environnement et à l'écocitoyenneté

www.centre.uqam.ca

Université du Québec à Montréal

UQÀM

centr
ERE

Centre de recherche
en éducation et formation
relatives à l'environnement
et à l'écocitoyenneté

Le *Centre de recherche en éducation et formation relatives à l'environnement et à l'écocitoyenneté* (Centr'ERE-UQAM) a pour mission de contribuer au développement d'une société qui s'engage à améliorer le réseau des relations entre les personnes, les groupes sociaux et l'environnement, en dynamisant le champ de recherche en éducation relative à l'environnement, tant dans les milieux d'éducation formelle que dans les contextes d'éducation non formelle, tels les espaces institutionnalisés de consultation publique. Ainsi, répondant au contexte de la mouvance sociétale contemporaine où la société civile est appelée à jouer un rôle majeur dans les décisions politiques, le Centr'ERE souhaite porter attention à la dimension écocitoyenne du rapport à l'environnement. C'est par les activités intégrées de recherche, de formation et d'action sociale conduites par ses membres que le Centre rencontre sa mission.

Nous avons choisi d'aborder trois des douze thèmes clés prévus dans le cadre de cette consultation, soit : l'intérêt public de la population canadienne (5), la participation du public (10) et le processus d'audience (11). Nous présentons ici un commentaire succinct sur chacun de ces sujets.

La question de l'intérêt public

La notion d'intérêt public est essentielle – posant des limites à l'intérêt privé –, mais elle demeure trop étroite au regard de la prise en compte de l'acceptabilité socio-écologique d'un projet de développement énergétique. En effet, bien que la référence faite à la notion d'intérêt public à l'article 52(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (ONE) mentionne la recherche d'un « équilibre entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux », ce cadre de référence apparaît réducteur d'un point de vue éthique; il relève d'une perspective qui légitime la domination de l'humain sur l'ensemble du vivant et ne tient pas compte des inévitables répercussions de ces dynamiques de transformation des écosystèmes sur les diverses populations (publics) impactées à travers les échelles de temps et d'espace. Dans cette perspective, la nature et les « systèmes de vie », n'ont pas de valeur propre, mais seulement une valeur instrumentale. En d'autres termes, on ne leur accorde ici qu'une valeur relative à leur importance économique pour la société, dans un cadre spatio-temporel donné. Pourtant, la *Convention sur la diversité biologique* de l'ONU, adoptée par les Parties en 1992 à Rio, affirme, dans son article 1, la « valeur intrinsèque de la biodiversité ».

En tant qu'éducateurs en matière d'environnement et d'écocitoyenneté, les membres du Centr'ERE s'intéressent à l'importance de reconnaître la diversité des cosmovisions et des rapports au monde des différents groupes culturels pour mieux construire ce « vivre ensemble » dont on parle tant. En particulier, aborder la question de l'impact sur les écosystèmes, de projets de pipelines ou de lignes électriques sous l'angle étroit de l'intérêt public est en contradiction profonde avec les cosmovisions et principes éthiques traditionnels des Premières Nations. Dans la perspective de la reconstruction de rapports égalitaires et respectueux des premiers peuples du Canada, nous croyons qu'il est essentiel de reconnaître et de faire place à leur interprétation de la transition énergétique. Par ailleurs, cette approche de l'intérêt public,

telle que suggérée par l'ONE est en décalage au regard des avancées des quarante dernières années dans le champ de l'éthique environnementale; pensons notamment aux éthiques écocentristes (Callicott, J., 2010; Larrère et Larrère, 2015; Rozzi *et al.*, 2013) et à celles de la justice environnementale (Armstrong, 2012; Naoufal, 2017; Scholsberg, 2013) – qui exigent entre autres de dépasser les frontières spatio-temporelles d'un projet spécifique, pour s'intéresser au contexte écosystémique, géographique et historique élargi. Écocitoyens, éthiciens et peuples autochtones travaillent à faire reconnaître la nature comme sujet de droit, tel que cela s'est actualisé en Bolivie, avec les Droits de la Terre Mère reconnus dans la nouvelle constitution plurinationale du pays. L'examen public des projets à hauts risques écologiques que sont les pipelines devrait donc considérer l'atteinte aux systèmes de vie, sans restreindre l'analyse aux seuls intérêts humains, et encore moins aux intérêts d'un certain « public », limité à un contexte géographique et historique donné. L'interconnexion des écosystèmes – en particulier à travers la dynamique des fluides eau et air – doit absolument être considérée. L'acceptabilité socio-écologique d'un projet – fonction de l'« intérêt » de l'ensemble du vivant, humain et non humain et dans une perspective de long terme et d'interconnexion – deviendrait ainsi un facteur d'analyse à part entière, distinct de celui d'intérêt public.

La question de l'intérêt public demeure cruciale par ailleurs et il importe de définir ce critère. L'ONE ne peut prétendre à un travail d'analyse rigoureux avec le peu de balises actuellement inscrites à l'article 52(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui laisse de surcroît aux commissaires le soin d'identifier les « valeurs » et les « préférences de la société » qui doivent être prises en compte. Les principes qui devraient être minimalement appliqués au moment d'évaluer si un projet est dans l'intérêt public des Canadiens et Canadiennes sont les suivants : l'intégrité écologique (abordée dans une perspective systémique), le respect des droits acquis et de la valeur patrimoniale des territoires, le respect des politiques environnementales et de santé en vigueur, la pertinence sociale et l'efficacité économique (au regard de projets alternatifs). Au regard de ce dernier principe, une analyse coûts-avantages devrait être effectuée par l'Office. Une telle démarche permettrait de déterminer la rentabilité sociale d'un projet, en le comparant à d'autres scénarios, incluant le *statu quo*, des mesures d'économie d'énergie et le recours à des sources d'énergie alternatives (telles que le solaire, l'éolien, la biométhanisation de résidus organiques, etc.).

Par ailleurs, notons que l'article 52(2) laisse au jugement des commissaires la prise en compte, ou non, des conséquences d'un projet sur l'intérêt public. Aussi, les autres facteurs mentionnés dans cet article de loi sont tous de caractère économique (« existence de marchés, réels ou potentiels; faisabilité économique du pipeline; [...] structure financière du demandeur et méthodes de financement du pipeline ») ce qui crée d'entrée de jeu un biais d'évaluation en faveur de la valeur économique d'un projet, au détriment d'une juste prise en compte de ses impacts sur les communautés et les milieux de vie. Il y aurait donc lieu de revoir l'ensemble des facteurs listés à l'article 52(2), tout en limitant le pouvoir discrétionnaire consenti aux commissaires pour la composition factorielle de l'analyse.

La question de la participation du public

L'article 55.2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* laisse aux commissaires de l'Office la liberté de décider des personnes qui peuvent participer à une audience publique sur un projet de pipeline. En amont de cet examen des candidatures, les personnes souhaitant participer doivent démontrer par écrit qu'elles sont « directement touchée[s] » ou qu'elles « possède[nt] des renseignements pertinents ou une expertise appropriée ». D'une part, les vastes débats publics et les importantes mobilisations citoyennes autour des récents projets de pipelines transnationaux tels qu'Énergie-Est et Northern Gateway ont bien démontré que ces projets sont à considérer dans une perspective écosystémique, en cohérence avec les principes physiques élémentaires de la dynamique des fluides. Les émissions de gaz à effets de serre relatives à la production et à l'utilisation du pétrole transporté par pipeline de même que les risques de contamination des bassins versants traversés par un tracé de pipeline concernent tous les Canadiens et les Canadiennes. Ils et elles doivent donc tous pouvoir participer aux audiences publiques de l'*Office national de l'énergie*.

Par ailleurs, la participation du public sur les projets de pipelines et de lignes électriques est à envisager dans la perspective de la transition énergétique que nous devons inévitablement amorcer. La planification de cette transition énergétique représente un vaste, crucial et urgent chantier de société, où toutes les forces vives citoyennes doivent pouvoir contribuer. Par ailleurs, les pratiques tout comme les cadres théoriques en matière de participation citoyenne ont tellement évolué qu'il apparaît aujourd'hui profondément anti-démocratique d'empêcher la parole de tout un pan de la population dans une institution d'audience publique.

Le *Programme d'aide financière à la participation du public* en vigueur depuis 2010 est par ailleurs une initiative remarquable, dont les modalités d'attribution devront certes être revues au regard d'une participation ouverte à tous les citoyens et citoyennes.

La question du processus d'audience

L'accès à l'information doit devenir une priorité de l'*Office national de l'énergie*. En amont de chaque consultation sur un projet de pipeline ou de ligne électrique, l'Office devrait rendre disponible au public, sur son site Internet, l'ensemble du dossier déposé par le promoteur, de même que tout autre document nécessaire à l'examen du projet, et ce sans caviardage. L'ensemble de la documentation devrait évidemment être disponible dans les deux langues officielles du Canada.

Par ailleurs, l'examen des enjeux et sujets à prendre en compte pour l'analyse du projet – paramètres précisés par les commissaires dans l'ordonnance d'audience – devrait faire partie du processus d'audience même. Ainsi, les citoyens et citoyennes pourraient se prononcer sur la portée de l'audience publique, de manière à assurer que les questions qui les préoccupent fondamentalement soient considérées au cœur de la consultation.

Ensuite, il y a lieu de démocratiser l'accès aux audiences publiques, en simplifiant les procédures et en diversifiant les modalités de participation. Il ne devrait pas y avoir de consultations se tenant exclusivement à l'écrit comme cela peut se faire à l'heure actuelle; toutes les audiences devraient inclure un volet de participation *in situ* (audiences), par souci d'accessibilité.

Le processus d'audience devrait être standardisé plutôt que décidé par les commissaires à la pièce, comme cela est le cas actuellement. Il importe également de simplifier, voire d'humaniser les procédures habituelles de l'Office, calquées sur celles d'une cour de justice. À cet effet, l'Office pourrait avantageusement s'inspirer du protocole de consultation en vigueur au Bureau des audiences publiques en environnement (BAPE) du Québec. Ce protocole donne aux citoyens et citoyennes la possibilité de poser des questions de clarification sur le projet du promoteur en séances initiales d'information et de présenter un mémoire ou des commentaires en séances subséquentes de consultation. Or, même à ce type de protocole devrait s'ajouter des modalités de participation encore moins intimidantes, plus accueillantes. Les formules telles que le *world café* (Brown et Isaacs, 2005) et la cartographie participative (Corbett, 2009) sont intéressantes à cet égard, permettant d'identifier, en petits groupes puis en plénière, les enjeux soulevés par un projet, des pistes d'amélioration et des propositions alternatives. L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) expérimente actuellement de telles formules innovantes, pouvant certainement inspirer l'ONE.

Au regard de la participation à distance, les mémoires et commentaires électroniques demeurent d'intéressantes modalités de contribution. Il serait également pertinent d'ouvrir la voie au dépôt de commentaires audio ou vidéo, et ce notamment pour soutenir la participation des personnes éprouvant des difficultés en lecture et à l'écriture (soit environ 40% de la population canadienne).

En conclusion, nous saluons la consultation en cours, visant à moderniser l'*Office national de l'énergie*. L'ampleur des défis socio-écologiques actuels – dont celui de la transition énergétique, que nous devons impérativement amorcer – requiert une démocratisation des processus d'audience publique et une authentique considération des enjeux soulevés et des solutions apportées par les citoyens et citoyennes. Nous espérons vivement que l'Office et le gouvernement du Canada mettent tous les efforts requis pour actualiser les changements nécessaires.

Références bibliographiques

- Armstrong, A. (2012). *Ethics and justice for the environment*. New York : Routledge.
- Brown, J. et Isaacs, D. (2005). *The World Cafe Book : Shaping Our Futures Through Conversations that Matter*. San Francisco : Berrett-Koehler.
- Callicott, J.B. (2010). *Éthique de la Terre*. Marseille : Wild Project.
- Corbett, J. (2009). *Cartographie participative et bonnes pratiques*. Rome : Fonds international de développement agricole. Récupéré de : <https://www.ifad.org/documents/10180/06e86da8-863f-4505-bbb8-0bec60ad33ba>
- Larrère, C. et Larrère, R. (2015). *Penser et agir avec la nature : une enquête philosophique*. Paris : La Découverte.
- Naoufal, N. (2017). Justice environnementale et écocitoyenneté. Dans Sauvé, L., I. Orellana, C. Villemagne, C. B. Bader (dir.), *Éducation, environnement, écocitoyenneté : Repères contemporains* (p. 101-115). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Rozzi, R., Pickett, S.T.A., Palmer, C., Armesto, J.J. et Callicott, J.B. (dir.) (2013). *Linking ecology and ethics for a changing world*. Sydney : Springer Nature.
- Schlosberg, D. (2013). Theorising environmental justice : The expanding sphere of a discourse, *Environmental Politics*, 22(1), 37-55.