diploweb.com La revue géopolitique
ISSN : 2111-4307

Géopolitique des ressources naturelles. Les clivages de la société canadienne face aux projets d'oléoducs

dimanche 5 avril 2020,par Frédéric LASSERRE , Lucie ROUDIER, Pierre-Louis TETU

Citer cet article / To cite this version :
Frédéric LASSERRE , Lucie ROUDIER, Pierre-Louis TETU, **Géopolitique des ressources naturelles. Les clivages de la société canadienne face aux projets d'oléoducs** , *Diploweb.com : la revue géopolitique, 5 avril 2020.*

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site **https://fr.tipeee.com/diploweb** . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.
Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Voici une belle leçon de méthode géopolitique, notamment pour les concepts de représentations et d'acteurs. Richement illustrée de trois cartes et d'un schéma d'acteurs, l'étude porte sur l'émergence de la notion de consentement dans les projets d'aménagement du territoire. Au Canada, le projet de doublement de l'oléoduc « *TransMountain* » n'est pas une construction d'une nouvelle ligne, mais il a pourtant suscité de très vifs débats entre la société Kinder Morgan et certains groupes d'Autochtones des Premières Nations, mais aussi entre les deux provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Si l'opposition de certaines Premières Nations a été largement médiatisée, c'est en fait le conflit entre les deux provinces qui a conduit la compagnie à jeter l'éponge en 2018. Racheté par le gouvernement fédéral, le projet a été suspendu par la Cour d'appel fédérale au motif de consultations insuffisantes de certaines Premières Nations. Les opposants au projet ont développé l'argument qu'ils devaient non seulement être dûment consultés mais, plus encore, que leur consentement préalable était obligatoire, ce que le droit canadien ne reconnaît pas. Cette controverse masque aussi la vive division des Premières Nations, puisque nombre de groupes appuient le projet et souhaitent même le racheter, au motif qu'il peut constituer un utile levier de développement économique. L'image d'une opposition résolue et unanime des Autochtones est ainsi fort trompeuse.

LES différends que suscite le projet d'extension de l'oléoduc canadien TransMountain depuis 2017 — et qui se sont largement invités dans le débat lors des élections fédérales canadiennes de novembre 2019 — peuvent s'envisager comme un problème géopolitique. S'il aboutit, ce projet permettrait quasiment de tripler (en passant de 300 000 à 890 000 barils par jour) la capacité de l'oléoduc actuel, qui relie l'Alberta à son terminal portuaire, près de Vancouver, en Colombie-Britannique.

Depuis le début des mobilisations, les Autochtones se sont massivement exprimés et positionnés. La Constitution de 1982 reconnaît trois sous-groupes différents d'Autochtones : les Premières Nations, les Métis et les Inuits [1]. Chacun d'entre eux possède des territoires distincts. Dans le cas du projet TransMountain, ce sont les Premières Nations qui se sont mobilisées. Ces dernières sont des acteurs gouvernementaux, souverains sur leurs réserves, mais considérés comme de simples parties prenantes en dehors de ces réserves.

Or les représentations de certaines Premières Nations à l'égard du projet divergent et leurs stratégies sont parfois concurrentes. Dans un contexte de réconciliation entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations, ces dernières bénéficient de lois spécifiques obligeant le gouvernement du Canada à les consulter sur certains types de projets, à tel point que la notion de *consentement* a émergé dans le débat autour de l'oléoduc. Il n'existe pas, en 2020, d'obligation de recueillir le consentement, à l'exception des projets sur des terres dont les Autochtones détiennent un titre explicitement reconnu. Mais des groupes de pression défendent l'idée d'un besoin de reconnaissance systématique de cet accord préalable. Comment dès lors interpréter l'obligation : s'agit-il de démontrer qu'il y a eu consultation diligente et de bonne foi ? Ou bien le consentement explicite des Autochtones est-il incontournable aux projets d'aménagement les concernant ?

L'article propose d'exposer **les clivages de la société canadienne quant aux projets d'oléoducs et s'intéresse notamment aux représentations en faveur du projet**

d'extension de TransMountain (I) puis analyse les rôles que jouent les différentes Premières Nations et questionne leur poids juridique et politique dans l'interprétation des lois encadrant les projets d'aménagement (II).

I. Le projet TransMountain, révélateur des clivages et des représentations contradictoires qui traversent la société canadienne

Le « projet TransMountain » : de quoi parle-t-on ? (A) ; Rapport entre les enjeux économiques associés au projet et la manière dont ils alimentent l'opinion de certains acteurs (B) ; Une pluralité de positions et de représentations chez les Autochtones (C).

A. Le « projet TransMountain » : de quoi parle-t-on ?

L'actuel oléoduc transporte de l'essence et du pétrole brut raffiné léger depuis le comté de Strathcona en Alberta, à Burnaby, municipalité de Colombie-Britannique. Jusqu'en août 2018, il était la propriété de la filiale canadienne de Kinder Morgan, une entreprise américaine basée au Texas. TransMountain a été inauguré en 1953 et parcourt une distance de 1 150 kilomètres [2]. À l'origine, il pouvait transporter 150 000 barils par jour. La capacité journalière de transit a été augmentée une première fois en 2008, après que le projet TransMoutain Anchor Loop a été mis en service. Ce faisant, la capacité de TransMoutain a alors atteint 300 000 barils par jour [3].

Le « projet TransMountain » dont nous parlons ici est un projet d'extension déposé par Kinder Morgan le 16 décembre 2013 auprès de l'Office National de l'Énergie (ONÉ) [4] du Canada. Il vise à dédoubler l'oléoduc actuel en bâtissant *ex nihilo* une portion enfouie de 991 kilomètres. Le projet comporte 12 nouvelles stations de pompage, 19 nouveaux réservoirs et la construction de nouvelles installations de chargement de bateaux-citernes au terminal maritime Westridge à Burnaby [5] ; faisant passer le trafic de 5 pétroliers à 34 par mois. La plus grande partie du projet devait être adjacente à l'oléoduc existant ou suivre des corridors déjà en place [6].

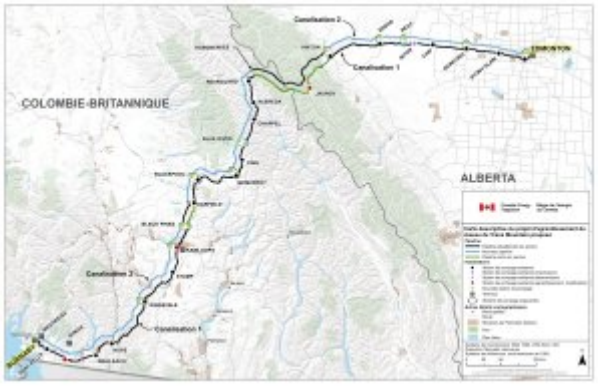

Figure 1 : carte du projet d'extension de TransMountain
Cliquer sur la vignette pour voir la carte du projet d'extension de TransMountain en grand format.
Source : Régie de l'énergie du Canada, 2019
Régie de l'énergie du Canada

B. Rapport entre les enjeux économiques associés au projet et la manière dont ils alimentent l'opinion de certains acteurs

Ce projet voit s'opposer **des représentations contradictoires** de la part des acteurs impliqués, quelle que soit leur échelle territoriale de référence. Dans l'ensemble, deux représentations quant à l'avenir s'affrontent et c'est à la seconde représentation que nous nous intéresserons afin d'en saisir tant sa construction que sa diffusion et ses conséquences.

. La première représentation est centrée sur les enjeux liés au changement climatique et la nécessité de réduire drastiquement la production de pétrole, afin d'amorcer un changement de trajectoire climatique.

. La seconde représentation est animée par la croissance économique du Canada et sa relation commerciale déséquilibrée avec les États-Unis. En exportant le pétrole issu des sables bitumineux albertains, le Canada pourrait donner accès à de nouveaux marchés à ses sables bitumineux. En effet, l'oléoduc actuel est utilisé avant tout pour acheminer de l'essence et du pétrole brut léger. L'agrandissement de TransMountain devrait permettre de transporter du bitume dilué et des produits raffinés des sables bitumineux d'Alberta [7] vers les marchés asiatiques que le Canada souhaite désormais atteindre.

Entre 2002 et 2013 — date de dépôt du dossier du projet TransMountain à l'ONÉ — la production de pétrole albertain a augmenté de 11,5 %. En 2012, elle a atteint un pic et les infrastructures en place ne suffisent alors plus pour acheminer l'ensemble de la production [8]. C'est dans ce contexte qu'émergent les projets d'oléoducs Northern Gateway, Keystone XL, Énergie Est et TransMountain, censés pallier le manque d'infrastructures. Afin de saisir ce qui se joue en matière de représentation et de communication, ci-après un extrait d'une des pages disponibles sur le site internet du Ministère des Ressources naturelles du Gouvernement du Canada, mis à jour en 2016 : « *Le Canada est doté d'énormes ressources de pétrole et de gaz naturel, mais compte un seul client à l'exportation important : la totalité des exportations de gaz naturel et 97 p. 100 des exportations de pétrole se dirigent actuellement vers les États-Unis. Cette relation a été avantageuse pour les deux pays et nous la poursuivrons dans l'avenir. Cependant, le Canada devra trouver de nouveaux marchés afin de s'assurer que son secteur des ressources de pétrole et de gaz naturel continue d'être une source d'emplois, de prospérité et de possibilités. Pour atteindre ces marchés, il nous faudra une capacité de pipelines additionnelle* » [9]. En effet pour se vendre à un prix normal et non à perte, ce pétrole doit pouvoir accéder à un terminal maritime à un tarif raisonnable — par oléoduc — sans quoi son prix sur le marché international ne serait plus intéressant pour les producteurs. Mais faute d'infrastructures suffisantes, ces derniers ont des difficultés à acheminer l'ensemble de leur production. C'est la raison pour laquelle par exemple, la Première ministre albertaine Rachel Notley (2015-2019) décide en décembre 2018 de réduire la production de 8,7 % dès janvier 2019 [10]. La production pouvait ensuite reprendre progressivement, à mesure de l'écoulement des réserves. Cette mesure avait pour ambition de diminuer l'écart des prix entre les pétroles bruts albertain et américain, car le prix du pétrole albertain est inférieur au prix de référence nord-américain à cause de la trop faible capacité de transport des oléoducs existants [11].

Or, en 2020, cette production est toujours majoritairement utilisée pour satisfaire les besoins domestiques ainsi que ceux d'une partie des États-Unis ; et 96 % des exportations canadiennes de pétrole brut sont destinées au marché états-unien [12]. Comme le Canada produit plus de pétrole qu'il n'en consomme, c'est un important exportateur de pétrole brut [13]. Mais depuis quelques années, l'inondation du marché américain par les gaz et pétrole de schiste produits localement fait diminuer la demande des États-Unis sur les marchés internationaux et les États-Unis peuvent acheter le pétrole canadien à bas coût, puisque leur demande se contracte. C'est dans ce contexte qu'en novembre 2018, l'Alberta annonce par la voix de sa Première ministre que la province va acheter des wagons-citernes afin de pallier la saturation du réseau d'oléoducs [14]. Pourtant, en mai 2018, le gouvernement de Justin Trudeau avait annoncé qu'il souhaitait racheter TransMountain afin de mener le projet à son terme car la société Kinder Morgan souhaitait s'en départir. Malgré le rachat du projet le 29 mai 2018 par le gouvernement fédéral, au coût de 4,5 milliards de dollars canadiens (3 milliards d'euros) pour créer une entreprise d'État - TransMountain Corporation - Rachel Notley avait jugé cette acquisition insuffisante pour l'avenir de sa province car le projet d'agrandissement était toujours suspendu à une décision de justice. Le transport du pétrole par train est très controversé au Canada depuis le déraillement d'un convoi de wagons-citernes au Québec en juillet 2013 qui avait fait 47 morts [15]. C'est parce que la production dans l'Ouest canadien a augmenté plus rapidement que la capacité des oléoducs que le pétrole brut est expédié par chemin de fer afin de combler le déficit d'infrastructures [16].

L'ensemble des projets cités (Northern Gateway, Keystone XL, Énergie Est [17]) ont été annulés ou suspendus, à l'exception de TransMountain. Compte tenu des enjeux exposés précédemment quant à l'accès au marché asiatique, il sera dorénavant plus aisé de saisir les enjeux que représentent ce projet et la cristallisation d'une partie de l'opinion publique et des acteurs à son sujet.

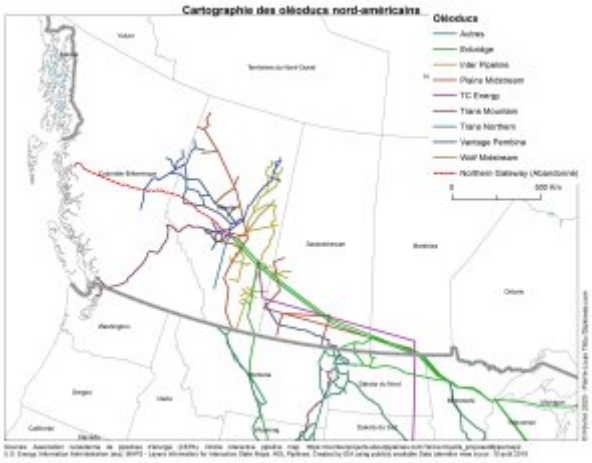

Figure 2 Cartographie des oléoducs nord-américains
Cliquer sur la vignette pour voir la cartographie des oléoducs nord-américains en grand format
Tetu/Diploweb.com

C. Une pluralité de positions et de représentations chez

les Autochtones

Comme tout acteur, les Autochtones sont traversés par de nombreux enjeux et objectifs, parfois antagonistes, et ils ne constituent pas un groupe d'acteurs homogène. Nous verrons en détail dans la seconde partie que, si certains des acteurs autochtones ont décidé de mener une opposition ferme, du territoire jusqu'aux tribunaux, d'autres se sont montrés au contraire intéressés par le projet TransMountain.

Nous proposons au travers du schéma d'acteurs ci-dessous une lecture des rapports et des relations entre ces acteurs au cours de l'année 2018. Ce schéma souhaite expliciter la nature des liens qui ont pu s'établir entre les différents acteurs. Il est multiscalaire et doit donc être lu à plusieurs échelles, car les acteurs font partie d'un système qui se développe à plusieurs niveaux. Bien que centré seulement sur les Autochtones, l'on peut noter en première lecture qu'à chacune des échelles de territoire, des acteurs s'opposent au projet ou le défendent. Du côté des partisans, des leaders autochtones se sont mobilisés aux côtés d'acteurs non autochtones : dirigeants d'entreprise, d'associations ou de syndicats. Un consortium industriel autochtone albertain a également vu le jour et s'est exprimé en faveur de ce projet d'agrandissement, cherchant notamment à obtenir des retombées économiques liées au transit. Ce consortium s'était formé pour défendre l'oléoduc, considéré comme une aubaine capable de stimuler l'économie locale [18]. Du côté des opposants, certaines Premières Nations au Canada et tribus amérindiennes aux États-Unis ont signé symboliquement en 2016 un traité qui annonçait l'interdiction d'utiliser leurs terres pour des projets facilitant le développement de la production de pétrole issue des sables bitumineux d'Alberta et de Saskatchewan, incluant le transport par oléoduc, par train ou par bateau [19]. Ce groupe d'acteurs a apporté son soutien aux Premières Nations s'opposant à TransMountain.

Ce regroupement d'acteurs canadiens et américains s'oppose au consortium albertain, avec le soutien de l'Assemblée des Premières Nations du Québec-Labrador. Cette dernière soutient par ailleurs les six nations autochtones qui ont porté leur combat jusque devant les tribunaux, notamment la Nation autochtone Tsleil-Waututh (sud-ouest de la Colombie-Britannique) qui est alliée et adhère au Camp Cloud. Le Camp Cloud est un camp semi-permanent installé sur le territoire de la municipalité de Burnaby pour protester contre le projet de doublement de l'oléoduc. Il a été occupé pendant une année et a été évacué en août 2018. La Nation Tsleil-Waututh avait par ailleurs construit une « *watch house* » [20] à proximité de l'actuel oléoduc TransMoutain. L'opposition s'est concentrée à l'échelle locale précisément dans ces deux lieux, séparés de quelques centaines de mètres.

Le schéma suivant permet de comprendre en définitive qu'il n'existe pas *une* réalité autochtone, mais bien *des* réalités, *des* positions et *des* enjeux différenciés, voire divergents.

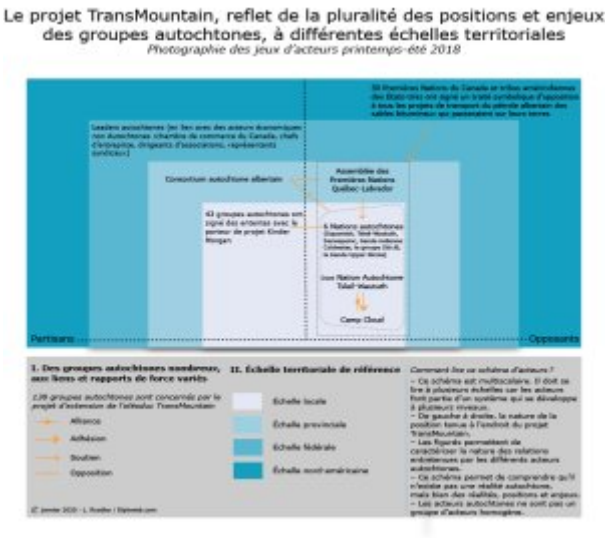

Figure 3 Schéma d'acteurs du projet TransMountain (Canada)
Cliquer sur la vignette pour voir le schéma d'acteurs du projet TransMountain en grand format.
Roudier/Diploweb.com

II. Les Autochtones disposent-ils de leviers juridiques pour bloquer les projets d'oléoducs ?

La bataille politique interprovinciale a pesé plus lourd dans le conflit que l'opposition des Autochtones (A) ; La Déclaration sur les droits des peuples autochtones peut-elle conduire au blocage des projets d'oléoducs ? (B) Le droit canadien ne reconnait pas l'obligation de consentement (C) ; Des groupes autochtones en réalité divisés et parfois tentés par le pétrole (D).

A. La bataille politique interprovinciale a pesé plus lourd dans le conflit que l'opposition des Autochtones

Le 30 août 2018, la Cour d'appel fédérale rend un jugement [21] acceptant la plainte formulée par plusieurs groupes autochtones contre le projet TransMountain et bloque le projet en attendant de meilleures consultations. Ce projet avait pourtant été autorisé par le décret fédéral du 29 novembre 2016 faisant suite au rapport favorable de l'ONÉ du 29 mai 2016 détaillant les mesures prises par le promoteur pour atténuer les impacts du projet. Selon les plaignants, le promoteur n'aurait pas adéquatement consulté les groupes potentiellement affectés par le tracé et les impacts de l'exploitation de l'oléoduc une fois que sa capacité aurait augmenté de manière significative. La Cour reconnait ainsi que le processus de consultation n'a pas été adéquat et annule le décret autorisant le début des travaux. Il y avait pourtant un précédent : déjà en 2016, la Cour d'appel avait cassé le décret fédéral de 2014 autorisant le projet d'oléoduc « *Northern Gateway* » — finalement rejeté par le gouvernement fédéral en novembre 2016 — au motif que la consultation des peuples autochtones avait été inadéquate [22].

Cette bataille juridique entre la compagnie Kinder Morgan et les groupes autochtones, puis entre le gouvernement fédéral et ces groupes, n'était pas le seul obstacle à la mise en œuvre du projet. En effet, une sévère dispute opposait les gouvernements des provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Pourtant dirigés par des partis de même allégeance, le Nouveau Parti Démocratique (NPD, gauche), les deux gouvernements divergeaient totalement sur la légitimité du projet même. En Colombie-Britannique, le Premier ministre John Horgan, minoritaire et au pouvoir grâce à une coalition avec les Verts, refusait l'idée de l'expansion de l'oléoduc et a multiplié les obstacles réglementaires au chantier, allant jusqu'à le contester en cour au motif que la Couronne provinciale [23] avait compétence sur l'utilisation de son territoire et sur la protection de l'environnement [24]. La compagnie Kinder Morgan avait estimé, face au conflit politique entre les deux provinces, qu'elle pouvait gérer les différends avec les Premières Nations mais elle ne voyait pas de solution devant le conflit entre l'Alberta et la Colombie-Britannique [25]. C'est face à ce conflit politique interprovincial que Kinder Morgan a décidé d'abandonner le projet le 8 avril 2018. Le gouvernement fédéral, craignant alors les conséquences politiques d'un tel échec sur l'opinion publique dans l'Ouest canadien a décidé le 29 mai 2018 de racheter le projet. Le 24 mai 2019, la Cour d'appel de Colombie-Britannique a débouté le gouvernement de Colombie-Britannique, jugement confirmé le 15 janvier 2020 par la Cour suprême [26] : une province n'a pas compétence sur des projets de transport interprovinciaux et ne peut donc bloquer ceux-ci.

B. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones peut-elle conduire au blocage des projets d'oléoducs ?

Ce jugement laissait entière la question de l'opposition au projet des groupes autochtones. Dans le jugement de la Cour d'appel, il était reproché à la compagnie Kinder Morgan, puis à la Couronne fédérale, devenue propriétaire et responsable du processus de consultation à travers l'ONÉ, d'avoir insuffisamment consulté et cherché à prendre en compte les critiques exprimées à l'endroit du projet et de ses impacts négatifs possibles. Mais le débat public prit une tournure qui inquiétait fortement nombre d'investisseurs : plusieurs groupes de pression autochtones estimaient que la Couronne fédérale n'avait pas seulement une obligation de consultation et d'accommodement mais devait obtenir le *consentement* des groupes autochtones.

Le concept du consentement découle de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 qui énonce que, dès que des projets impliquent « *la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources* », « *les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres* » (art. 32) [27]. Il y a donc explicitement obligation d'obtenir le consentement préalable des communautés autochtones, sans quoi les projets ne peuvent aller de l'avant. La Déclaration précisait aussi que les États doivent obtenir le consentement libre, préalable et informé pour toute mesure législative qui pourrait les affecter (art. 19).

De plus, le 26 juin 2014, la Cour suprême du Canada a déclaré que la Nation Tsilhqot'in de la Colombie-Britannique détenait un titre ancestral sur plus de 1 750 km2 de terres dans cette province [28]. Désormais, bon nombre de gouvernements autochtones prétendent que le

jugement de la Cour suprême signifie qu'ils détiennent eux aussi un titre ancestral, et que, faute d'y avoir renoncé via un traité moderne, ils demeurent souverains sur ces territoires : des groupes soutiennent ainsi que leur consentement est nécessaire aux projets d'exploitation des ressources [29]. Ironiquement, le gouvernement de gauche (NPD) de l'Alberta alimenta également cette perception, lorsque la Première ministre, Rachel Notley, demanda à ses ministres quels éléments du droit albertain devaient être revus pour tenir compte des principes de la Déclaration de 2007 [30] [31].

Sous le mandat du Premier ministre Stephen Harper (Parti conservateur), le Canada s'est d'abord opposé à la Déclaration des Nations Unies de 2007, tout comme les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Sous la pression de l'opinion internationale, Ottawa a fini par adopter la Déclaration en 2010, précisant cependant que celle-ci ne constituait pas un document contraignant et ne pourrait donc mener à modifier le droit canadien [32]. Mais en 2014, lors de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, alors que l'assemblée endossait les principes de la déclaration, le Canada a objecté au principe du consentement, estimant qu'il donnerait un droit de veto aux Autochtones [33] : le gouvernement craignait que ce consentement obligatoire n'oblitère durablement la possibilité de développer des projets économiques sur de vastes espaces revendiqués comme territoires traditionnels par des peuples autochtones.

C. Le droit canadien ne reconnait pas l'obligation de consentement

Au-delà de cette adoption de la déclaration, la réalité du droit canadien est plus subtile : le Canada a effectivement signé la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, mais ne l'a pas transposée en droit. La ministre des Affaires autochtones et du Nord s'est limitée à annoncer, le 10 mai 2016, que le Canada appuyait maintenant la déclaration « *pleinement, et sans réserve* [34] », sans pour autant annoncer des modifications au corpus légal.

Le droit applicable vient donc essentiellement de l'article 35 de la Constitution de 1982 et d'un arrêt de la Cour suprême de 2004. L'article 35 (1) précise que « *Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés* ». Comment ces droits, explicitement reconnus, doivent-ils être interprétés ? En 2004, la Cour suprême a précisé que la Couronne, garante du respect des droits des Autochtones, avait, pour tout projet affectant leurs communautés, un devoir de consultation et d'accommodement [35]. Toutefois, il n'est pas question dans cette décision de droit de veto ou d'obligation d'obtenir le consentement *sine qua non* des communautés autochtones [36]. Le consentement est obligatoire uniquement si le projet empiète directement sur les terres de réserve de Premières Nations qu'elles soient signataires d'un traité [37] ou non, puisque ces réserves sont de leur juridiction [38].

Figure 4 Les traités historiques au Canada
Cliquer sur la vignette pour voir la carte des traités historiques au Canada en grand format.
Source : Ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
Ministère des relations Couronne-Autochtones et affaires du Nord Canada

C'est donc davantage une obligation de discussion, d'effort honnête (on parle justement de discussions de « bonne foi » dans ce contexte), une obligation de moyens plus que de fins [39]. De même, la Cour Suprême a estimé que les ministres, provinciaux ou fédéraux, n'ont aucune obligation de consulter les Autochtones lors du processus d'élaboration législatif [40].

D. Des groupes autochtones en réalité divisés et parfois tentés par le pétrole

Afin de compléter les consultations menées de 2014 à 2016 par Kinder Morgan, le gouvernement fédéral a diligenté un autre cycle de consultation et de négociations d'août 2018 à juin 2019, au cours duquel trois points importants ont été soulignés dans le débat public.

Tout d'abord, **il n'y a pas d'unanimité du côté des Autochtones**, bien au contraire. Même si elles sont souvent dépeintes comme présentant un front commun pro-environnemental [41], il s'avère que des clivages politiques traversent leurs sociétés sur ce sujet comme sur bien d'autres. Si certaines communautés s'opposent résolument au projet d'expansion de l'oléoduc, d'autres communautés l'appuient, et ce depuis 2016 au moins [42]. Pour Éric Canobbio, géopolitologue spécialiste du domaine arctique canadien *« Il y a une rupture entre ceux qui attendent des retombées économiques d'un côté et les défenseurs de l'écologie de l'autre* » [43]. Tristin Hopper rapporte que, selon la compagnie Kinder Morgan, 80 % des Premières Nations « *à proximité* » du tracé de l'oléoduc avaient fini par appuyer le projet d'expansion. De nombreux groupes ont ainsi donné leur accord à l'oléoduc, mais lorsqu'il a cédé le projet au gouvernement fédéral, Kinder Morgan n'avait encore obtenu l'appui de nombreux groupes de pression autochtones majeurs en Colombie-Britannique [44]. De manière générale, plusieurs projets de gazoducs et d'oléoducs ont l'appui de nombreuses communautés autochtones, dont le projet, porté par des entrepreneurs autochtones, d'oléoduc « *Eagle Spirit*

Energy » dont le tracé part de l'Alberta vers le port de Grassy Point en Colombie-Britannique. Ce projet de 16 milliards de dollars canadiens (10,9 milliards d'euros) est cependant combattu par d'autres Premières Nations et fait face à l'embargo sur les terminaux pétroliers sur la côte nord de la Colombie-Britannique décrété par Ottawa en novembre 2016 [45].

Par ailleurs, si de nombreuses Premières Nations de Colombie-Britannique se sont opposées au projet d'expansion de l'oléoduc, on observe dans cette province une grande déception autochtone que le gaz naturel liquéfié (GNL) ne soit pas davantage exploité : « *Des chefs des Premières Nations s'efforcent de composer avec la frustration de leurs électeurs du fait des retards ou des annulations de ces projets* ». Le projet de gazoduc « *Coastal GasLink* », entre les gisements du nord-est de la Colombie-Britannique et le port de Kitimat, a rapidement rassemblé l'assentiment des communautés autochtones le long de son tracé [46]. Certes, une certaine opposition autochtone aux projets de GNL existe, comme d'ailleurs contre le projet « *Coastal GasLink* » qui divise quelques communautés [47]. Mais un handicap majeur des projets d'oléoducs tient au fait que la plupart des retombées économiques iront en Alberta, où le pétrole est produit ; en revanche, les gisements de gaz se trouvent en Colombie-Britannique [48]. Ainsi, les oléoducs en provenance de l'Alberta sont plus fortement combattus que les gazoducs qui viennent de la Colombie-Britannique, que ce soit par les Autochtones, l'opinion publique ou le gouvernement provincial…

De fait, troisième observation, nombre de ces communautés, dans leur appui au projet TransMountain, en sont venues à souhaiter en devenir l'actionnaire majoritaire, surtout depuis que le ministre fédéral des Finances, Bill Morneau, a souligné le 25 mars 2019 qu'Ottawa n'entendait pas demeurer propriétaire [49]. Pour ces communautés partisanes du projet, celui-ci offre un important levier de développement à travers les retombées financières qu'il permet d'envisager ; en être propriétaire permet de contrôler sa gestion et donc de limiter le risque d'impact environnemental négatif [50] : « *we have waited for generations for a chance to be treated as economic partners* » [*nous avons attendu des générations l'occasion d'être traités comme des partenaires économiques*] souligne Stephen Buffalo, Président de l'*Indian Resource Council [51]*.

Ainsi, trois regroupements de Premières Nations ont proposé des plans d'acquisition de tout ou partie de la compagnie TransMountain Corporation [52]. L' « *Iron Coalition* » (Edmonton, Alberta) souhaiterait acquérir la majorité du capital ; le « *Project Reconciliation* » (Calgary, Alberta) 51 %, tout comme le « *Western Indigenous Pipeline Group* » (Kamloops, Colombie-Britannique) ; tous voudraient ensuite toucher entre 80 et 100 % des revenus [53]. Mais d'autres groupes maintiennent une opposition résolue au projet et entendent bien le bloquer à travers une contestation juridique et politique [54].

Après ce nouveau cycle de discussions et de négociations, l'ONÉ a approuvé le projet le 21 février 2019 et le gouvernement fédéral a de nouveau autorisé la construction de l'oléoduc le 18 juin 2019. Certains opposants, prenant la mesure de l'enjeu économique et politique avec la radicalisation d'une partie de l'opinion publique albertaine contre Ottawa et la montée d'un sentiment séparatiste, ont estimé que les conclusions du processus d'évaluation mené par l'ONÉ étaient courues d'avance [55]. Plusieurs groupes ont cependant immédiatement annoncé leur intention de contester le décret. Des Premières Nations, des groupes environnementaux et la Ville de Vancouver, soit 12 plaignants au total, ont ainsi rapidement déposé un recours devant la Cour d'appel, faisant notamment valoir que l'élargissement de l'oléoduc menaçait les

cétacés épaulards au large de la Colombie-Britannique [56]. La Cour n'a autorisé que six de ces contestations judiciaires et a ordonné leur traitement rapide, axé sur la consultation des communautés autochtones entre août 2018 et juin 2019. Deux Premières Nations ont finalement interrompu leurs démarches après avoir signé des ententes avec TransMountain Corporation, la société d'État qui exploite le pipeline et qui est chargée de son expansion. Les quatre groupes autochtones restants allèguent que le gouvernement a entamé la plus récente vague de consultations « *en ayant déterminé son résultat à l'avance* » [57].

*****

Le projet de doublement de l'oléoduc « *TransMountain* » n'est pas une construction d'une nouvelle ligne, mais il a pourtant suscité de très vifs débats entre la société Kinder Morgan et certains groupes de Premières Nations, mais aussi entre les deux provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Si l'opposition de certaines Premières Nations a été largement médiatisée, c'est en fait le conflit entre les deux provinces qui a conduit la compagnie à jeter l'éponge en 2018. Racheté par le gouvernement fédéral, le projet a été suspendu par la Cour d'appel fédérale au motif de consultations insuffisantes de certaines Premières Nations. Les opposants au projet ont développé l'argument qu'ils devaient non seulement être dûment consultés mais, plus encore, que leur consentement préalable était obligatoire, ce que le droit canadien ne reconnaît pas. Cette controverse masque aussi la vive division des Premières Nations, puisque nombre de groupes appuient le projet et souhaitent même le racheter, au motif qu'il peut constituer un utile levier de développement économique. L'image d'une opposition résolue et unanime des Autochtones est ainsi fort trompeuse.

Récemment, le 4 février 2020, la Cour d'appel fédérale a débouté les quatre groupes de Premières Nations qui avaient maintenu leur contestation judiciaire, soulignant que le gouvernement fédéral avait diligenté des négociations de bonne foi et qu'un effort réel d'adaptation du projet avait été fourni [58]. Il demeure à voir si ces groupes souhaiteront interjeter appel devant la Cour suprême.

Copyright 2020 -Roudier-Lasserre-Têtu/Diploweb.com

P.-S.

Lucie Roudier, Institut Français de Géopolitique, doctorat en Géographie, mention Géopolitique. Frédéric Lasserre, Professeur à l'Université Laval et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG). Pierre-Louis Têtu détient un doctorat en sciences géographiques (PhD) de l'Université Laval (Québec, Canada) et un postdoctorat de l'Université d'Ottawa (Ontario, Canada).

Notes

[1] Loi constitutionnelle de 1982, site Web de la législation, Gouvernement du Canada.

[2] Angela Chan, *Constructing Canada, the pipeline Nation : Discourse and Indigeneity in the Trans Mountain Expansion*, Bachelor thesis in Environmental Studies, Williams College, Williamstown, Massachussetts, 2019.

[3] *Ibid*.

[4] Devenue la Régie de l'énergie du Canada le 28 août 2019.

[5] Régie de l'énergie du Canada, Gouvernement du Canada.

[6] *Ibid*.

[7] Angela Chan, 2019.

[8] Alberta Canada, Alberta naturelles & Gas industry quaterly update, Summer 2013, *Alberta Canada*, été 2013.

[9] Ressources naturelles du Gouvernement du Canada, Le réseau de pipelines canadiens, 25 juillet 2016.

[10] La Tribune, L'Alberta réduit sa production de pétrole pour contrer le déclin du prix. *La Tribune*, 3 décembre 2018.

[11] *Ibid*.

[12] Ressources naturelles du Gouvernement du Canada, Faits sur le pétrole brut, 9 août 2019.

[13] *Ibid*.

[14] Agence France-Presse, Canada : l'Alberta veut pallier le manque d'oléoducs par des wagons-citernes, *Agence France-Presse*, 28 novembre 2018.

[15] *Ibid*.

[16] Ressources naturelles du Gouvernement du Canada, Faits sur le pétrole brut, 9 août 2019.

[17] Northern Gateway a été annulé en novembre 2016, Keystone XL a été relancé par Donald Trump en janvier 2020 après des années de recours juridiques, mais cette autorisation va être attaquée devant la Cour d'appel fédérale par les opposants, Énergie Est a été abandonné en octobre 2017.

[18] Ninon Bulckaert, Au Canada, l'oléoduc sème la discorde, *La Croix*, 31 août 2018.

[19] Anne Pélouas, Des peuples autochtones nord-américains s'unissent contre l'exploitation des sables bitumineux, *Le Monde*, 26 septembre 2016.

[20] Il s'agit d'une « maison de surveillance » permanente sur le chemin de l'oléoduc, qui symbolise l'intention de La Nation Tsleil-Waututh de se prémunir contre le projet.

[21] Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général), 2018 CAF 153, 30 août 2018.

[22] Keith Bergner, Le projet Northern Gateway et la Cour d'appel fédérale : le processus de réglementation et l'obligation de consulter de la Couronne. *Energy Regulation Quarterly*, 4(3), 2016.

[23] La Constitution prévoit la création de deux paliers de gouvernement au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. La qualité d'État est reconnue à travers le titre de Couronne – le Canada est une monarchie constitutionnelle.

[24] Angela Chan, 2019.

[25] Nelson Bennett, Year in review : Trans Mountain expansion gets green light, again. *Richmond News*, 31 décembre 2019.

[26] Alexandre Shields, L'autorisation des pipelines appartient uniquement au fédéral, tranche la Cour. *Le Devoir*, 16 janvier 2020.

[27] Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. New York, 2007.

[28] Nation Tsilhqot'in c. Colombie Britannique, 2014 CSC 44, Cour Suprême du Canada.

[29] Douglas Eyford, *Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones*. Ottawa : ministère des Affaires autochtones et du Nord, 2015.

[30] John Olynyk et Daphne Rodzinyak, « Free, prior and Informed Consent » to become part of Alberta law ? Cabinet Lawson Lundell, 27 juillet 2015 et Lorraine Land, Who's afraid of the big, bad FPIC ? the evolving integration of the United Nations Declaration on the rights of indigenous peoples into Canadian law and policy. Northern Public Affairs, Ottawa, 2018.

[31] Ce projet n'eut pas de suite après la défaite électorale du NPD aux élections législatives du 16 avril 2019.

[32] Shin Imai, Consult, Consent and Veto : International Norms and Canadian Treaties. *Osgoode Legal Studies Research Paper Series* 144, 2016.

[33] John Olynyk et Daphne Rodzinyak, 27 juillet 2015.

[34] Gouvernement du Canada, Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve, 10 mai 2016.

[35] Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), Cour suprême du Canada, 2004 CSC 73.

[36] Shin Imai, 2016.

[37] L'ère des traités modernes a commencé en 1973 après la décision de la Cour suprême du Canada (*Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*) qui a reconnu les droits ancestraux pour la première fois. Cette décision a mené à l'élaboration de la Politique sur les revendications territoriales globales et au premier traité dit moderne : la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975. Depuis 1975, le Canada a signé 25 autres traités (appelés traités modernes ou ententes sur les revendications territoriales globales) avec des Premières Nations au Canada. Certains de ces traités comprennent l'autonomie gouvernementale.

[38] Le jugement de la Cour suprême du 26 juin 2014 Nation Tsilhqot'in c. Colombie Britannique, 2014 CSC 44, confirme que l'approbation de la communauté est nécessaire dès que celle-ci a un titre sur un territoire.

[39] Jorge Barrera, Indigenous rights question remains in Ottawa's planned environmental assessment overhaul. *CBC*, 8 février 2018 et Guillaume Bourgault-Côté, Résistance autochtone avec un (certain) poids. *Le Devoir*, 3 décembre 2016.

[40] Mikisew Cree First Nation v. Canada (Governor General in Council), 2018 CSC 40, Cour Suprême du Canada.

[41] Tristin Hopper, What do First Nations really think about Trans Mountain ? *National Post*, 19 avril 2018.

[42] Guillaume Bourgault-Côté, 3 décembre 2016.

[43] Ninon Bulckaert, Au Canada, l'oléoduc sème la discorde, *La Croix*, 31 août 2018.

[44] Guillaume Bourgault-Côté, 3 décembre 2016.

[45] Claudia Cattaneo, This $16B Alberta-B.C. oil pipeline has First Nations backing – but it may still never get built. *Financial Post*, 23 novembre 2017.

[46] Gerry Leibel, All 20 First Nations sign Coastal GasLink pipeline agreement. *Columbia Valley Pioneer*, 13 septembre 2018

[47] Aura Kane, First Nations chief says controversial Coastal GasLink pipeline is creating jobs. *CTV News* (Vancouver), 15 janvier 2020.

[48] Tristin Hopper, 19 avril 2018.

[49] Robyn Finley, Radically redefining roles : proposed Indigenous ownership of the rans Mountain pipeline. Energy Newsletter, Cabinet Burnet, Duckworth & Palmer, 2019.

[50] Kyle Bakx et Geneviève Normand, More than 100 First Nations could purchase the Trans Mountain expansion pipeline. *CBC*, 15 janvier 2019.

[51] Stephen Buffalo, We are First Nations that support pipelines, when pipelines support

First Nations. *Financial Post*, 13 septembre 2018.

[52] The Globe and Mail, Trans Mountain, Trudeau and First Nations : a guide to the story so far. *The Globe & Mail*, 19 juin 2019 ; Nelson Bennett, 31 décembre 2019 et Robyn Finley, 2019.

[53] Gregory John, Swell of support from Indigenous groups gets Trans Mountain pipeline back on track. *Energy Now*, 15 décembre 2019.

[54] Amanda Coletta, An oil pipeline expansion is dividing Canada's indigenous peoples. *The Washington Post*, 15 septembre 2019.

[55] La Presse, Trans Mountain : début de la contestation en Colombie-Britannique. *La Presse*, 16 décembre 2019.

[56] Wanyee Li, Here's what you need to know about the legal challenges to the Trans Mountain pipeline expansion. *The Star*, 4 septembre 2019.

[57] *Ibid*.

[58] La Presse, Trans Mountain : la Cour rejette la contestation des Premières Nations. *La Presse*, 4 février 2020