



Crédit photo : Marcin Jozwiak

Perspectives

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS OU ÉLIMINER LES ÉNERGIES FOSSILES ? COMPRENDRE LE PIÈGE CARBONE AU CANADA

Rosa Galvez

Ingénieure experte en contrôle de la pollution, professeure à l'Université Laval et sénatrice indépendante pour le Québec

Karine Péloffy

Avocate experte en changements climatiques et conseillère aux affaires parlementaires de la sénatrice Rosa Galvez

La crise sanitaire de la COVID-19 a bouleversé le fonctionnement des sociétés partout dans le monde. Une fois l'urgence passée, des décisions cruciales sur la relance économique détermineront si nous arriverons à construire un futur plus juste, propre et résilient aux impacts des changements climatiques ou si nous ne ferons que renforcer le modèle économique traditionnel à l'origine des problèmes environnementaux actuels où les énergies fossiles jouent un rôle prépondérant. La pandémie de COVID-19 représente ainsi une opportunité unique pour repenser la lutte aux changements climatiques et notre avenir énergétique afin de mieux appréhender et comprendre ses enjeux fondamentaux, les communiquer et les aborder après des décennies d'échecs.

Dans ce contexte, cet article se concentre plus particulièrement sur le secteur des énergies fossiles au Canada en y présentant une analyse de l'influence politique de l'industrie des hydrocarbures sur le gouvernement fédéral dans la dernière décennie. Il suggère également diverses pistes de réflexion qui pourraient aider à générer de nouvelles dynamiques permettant de mettre en place des changements profonds et durables afin de tendre vers une décarbonisation de nos sociétés et de maintenir celle-ci.

De la crise climatique à la décarbonisation

Le traitement des changements climatiques comme problème d'action collective globale visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par des négociations internationales n'a pas réussi à endiguer la crise climatique jusqu'à maintenant. Or, nous pouvons aussi comprendre le défi des changements climatiques comme étant celui de la décarbonisation, soit le processus par lequel les énergies fossiles représentent une part de moins en moins importante de la consommation énergétique, et ce, avec l'objectif ultime d'une consommation nulle de ce type d'énergie. La grande majorité des émissions de GES étant attribuable aux combustibles fossiles, une décarbonisation permettrait ainsi de faire face adéquatement aux causes des changements climatiques à travers une approche applicable à différentes échelles et niveaux au-delà des négociations climatiques internationales simplement basées sur le rôle et l'implication des États.

Ainsi, Bernstein et Hoffmann (2019) proposent une nouvelle compréhension de la politique climatique fondée sur la métaphore du « piège carbone fractal » où l'action effective se conçoit comme toute intervention qui perturbe les dynamiques technologiques, économiques, politiques et sociales renforçant l'usage continu et la dépendance aux énergies fossiles. Pour faire face à ces interventions, le secteur des hydrocarbures lutte vigoureusement pour continuer ses opérations en déployant son influence par de multiples moyens et sur plusieurs échelles afin de ralentir le virage vers les énergies renouvelables.

Cette nouvelle approche révèle un autre piège qui découle de la conceptualisation de la lutte aux changements climatiques comme visant la réduction de GES, soit celui de l'amélioration partielle. En effet, certaines actions peuvent générer des réductions de GES à court terme, comme celles associées aux améliorations technologiques du secteur des carburants fossiles, tout en maintenant ou amplifiant des dynamiques économiques et politiques qui empêchent les sociétés d'atteindre une réelle décarbonisation nécessaire afin d'éviter les dérèglements climatiques. Un bon exemple de cette situation est celui du gaz dit « naturel ». Certains avancent que ce type de gaz pourrait jouer le rôle de combustible de transition en remplacement du charbon malgré l'incertitude entourant les fuites de méthane. Par contre, le transfert vers ce carburant risque de renforcer des intérêts industriels qui s'opposent à une décarbonisation plus profonde qui n'inclurait quant à elle aucun combustible fossile.

Il est donc important de s'attaquer aux dynamiques de ces deux pièges à tous les niveaux, et dans le cas du Canada, au niveau fédéral, puisque celui-ci dispose de certains leviers importants dans la lutte aux changements climatiques et qu'il est encerclé de toutes parts par l'industrie des hydrocarbures. De la même façon, la promotion de certaines technologies de réduction de GES, comme la séquestration du carbone dans le roc ou encore certaines propositions des pétrolières pour des solutions basées dans la nature, comme l'afforestation, ne règlent pas le problème de notre dépendance aux énergies fossiles et court-circuitent les véritables solutions transformatrices.

Décarboniser l'économie et la société implique donc minimalement l'adoption d'un cadre législatif visant l'arrêt de nouveaux projets d'exploitation des hydrocarbures, ce qui inclut également une limite à leur exploitation présente et une date de fin aux opérations d'exploitation actuelles. Une telle décarbonisation demande toutefois de se libérer d'une force ou d'une influence peut-être plus menaçante que celle du dérèglement climatique : l'influence de l'industrie des énergies fossiles.

L'influence de l'industrie pétrolière sur la démocratie canadienne et le cadre législatif environnemental

Il est désormais assez reconnu que certaines multinationales, dont les pétrolières, exercent une influence démesurée sur les pouvoirs publics et subordonnent la délibération des assemblées politiques à leurs propres règles afin de maximiser leur intérêt, et ce, dans plusieurs pays (Deneault, 2018). Le Canada n'en est pas épargné à ce niveau, où le problème fondamental de la déficience de la législation environnementale tient notamment à la prise en otage de la fonction réglementaire. Les corporations et individus assujettis à la réglementation deviennent les « clients » de l'institution publique et voient leurs intérêts privés primer sur les intérêts publics que l'État est censé défendre (MacLean 2016). La faible protection de l'environnement au Canada serait tributaire des incitatifs à polluer et à tolérer la pollution plutôt que du fédéralisme en lui-même. Les mécanismes de cette prise en otage se déploient au sein des branches exécutives, législatives et administratives, particulièrement dans les domaines techniques ou complexes, et ce, en raison de l'avantage de l'expertise dont l'industrie bénéficie par rapport aux gouvernements.

Or, l'industrie pétrolière canadienne se concentre en Alberta où, selon un ancien politicien de la province,

l'industrie aurait entièrement pris en otage le gouvernement provincial, créant un biais profond dans l'administration en faveur des intérêts privés de cette industrie (Taft, 2017). Cela est particulièrement flagrant avec le Parti conservateur uni (UCP) au pouvoir et dont le cabinet inclut cinq ministres issus de l'industrie pétrolière et pipelinère. Depuis son arrivée au pouvoir en avril 2019, l'UCP a multiplié les allègements réglementaires environnementaux, particulièrement en réponse à la pandémie de COVID-19 (Riley, 2020), et a également accaparé le pouvoir de réassigner une partie du portefeuille du gestionnaire des régimes de retraites publiques de la province, investissant ensuite dans plusieurs compagnies proches de l'UCP, et occasionnant des millions de dollars en pertes (Weber, 2020). De l'autre côté du pays, l'empire pétrolier de la famille Irving a également inféodé le Nouveau-Brunswick, où elle détient tous les grands médias écrits anglophones de la province et exerce de plus une grande influence auprès du gouvernement fédéral (Livesey, 2016).

L'influence de cette industrie au chapitre de la lutte aux changements climatiques s'illustre par le fait que les sables bitumineux de l'Alberta n'étaient assujettis directement à aucune législation climatique fédérale jusqu'en 2016. Les quelques enquêtes sur l'influence de l'industrie pétrolière révèlent que cette industrie a eu plus de 1000 communications avec le gouvernement fédéral par année, soit en moyenne plus de 6 contacts par jour ouvrable entre 2011 et 2018 (Graham, 2019). Il en a résulté l'affaiblissement, le retard ou l'élimination de six domaines majeurs de législation environnementale, incluant la protection de l'eau et la taxe carbone, l'augmentation de la production pétrolière canadienne de 75 %, alors que les redevances et taxes corporatives afférentes diminuaient de 63 % et 50 % respectivement entre 2000 et 2016 (Environmental Defence, 2019), sans compter plusieurs milliards en subventions, plaçant le Canada en première place pour le support financier public aux énergies fossiles par habitant de tous les pays du G20 (Energy Mix, 2020).

En 2012, le gouvernement conservateur a démantelé le cadre légal de protection de l'environnement fédéral à la demande du secteur pétrolier et pipelinier qui souhaitaient éliminer les obstacles à leur développement. Le projet de loi C-38, une loi budgétaire mammoth de 425 pages qui amende, abroge ou introduit plus de 60 lois d'un seul coup, a été présentée sans aucun processus de consultation publique préalable et a été adoptée par les deux Chambres sans amendement, et ce, en moins de trois mois.

Le sort de l'évaluation environnementale est un bon cas d'étude de l'influence de l'industrie des énergies fossiles au cours dernières années au Canada. La loi de 2012 abrogeait et remplaçait la *Loi sur l'évaluation environnementale* par une version plus permissive et d'application plus restreinte. En effet, plus de 3 000 évaluations fédérales de toutes sortes ont ainsi été annulées d'un coup, résultant en une réduction de 98 % du nombre d'évaluations fédérales, n'en laissant que quelques dizaines par année. La participation publique est aussi limitée aux seuls expert.e.s et personnes directement touchées, et la question climatique y est passée sous silence.

À la suite d'une élection sous promesse de réforme, le Parti libéral du Canada a entamé un important processus de consultation publique en 2016 qui s'est soldé par l'adoption en 2019 d'une nouvelle *Loi sur l'évaluation d'impact* (C-69). L'industrie pétrolière est représentée sur trois des six sièges (pétrole, pipeline et mine) réservés aux industriels sur un comité consultatif multilatéral qui accompagne tout l'effort de réforme. De plus, le secteur industriel tient 16 fois plus de rencontres gouvernementales que les groupes environnementaux sur une année (Riley et Cox, 2019).

Si le gouvernement fédéral a su résister à plusieurs des efforts d'affaiblissement de la loi, on ne peut pas en dire autant des règlements qui sont développés par la bureaucratie et qui échappent au débat parlementaire. En effet, les efforts de lobbying des



Crédit photo : Marcin Jozwiak

industries traditionnellement assujetties à l'évaluation environnementale se concentrent particulièrement sur la bureaucratie sous les libéraux. Il en résulte un cadre plus indulgent pour les industries minière, nucléaire, pétrolière et pipelinrière. Il est probable qu'il y ait encore moins d'évaluations fédérales pour ces industries que sous la loi de 2012 qui avait déjà drastiquement réduit le nombre de projets recevant une évaluation. Ainsi, la nouvelle loi, plus robuste que la précédente, risque d'être vidée de son utilité par son application encore plus restreinte (Péloffy, 2019). À l'inverse, des projets d'énergie renouvelable sont assujettis à des seuils de production beaucoup plus bas que pour les autres formes d'énergie (Goodday, 2019), ce qui pourrait éventuellement nuire au développement de cette filière. Ces résultats sont difficilement réconciliables avec la science ou tout autre critère objectif lié aux risques et impacts des projets, révélant ainsi l'empreinte du lobbyisme de l'industrie des énergies fossiles.

Globalement, il n'en demeure pas moins que les importantes concessions obtenues par les pétrolières et industries ne semblent pas proportionnelles aux énormes efforts qu'elles ont déployés pour faire échouer ou amoindrir la réforme. Les quelques groupes environnementaux et parlementaires impliqués dans le processus de réforme ont obtenu et maintenu les mesures phares principales, comme le tout nouveau facteur de décision axé sur les engagements climatiques du Canada, signe que l'implication citoyenne auprès des politiciens porte fruit, ne serait-ce qu'en rendant plus déshonorantes les concessions faites aux intérêts privés.

Pistes de solution : restreindre l'influence des grands pollueurs sur la décarbonisation

L'influence démesurée de l'industrie pétrolière sur le gouvernement n'est pas unique au Canada ou à cette industrie. Celle-ci recycle les stratégies utilisées par l'industrie du tabac qui a tenté d'empêcher la réglementation publique sur ses produits depuis des décennies par des tactiques d'influence multiples (Oreskes & Conway 2010). Reconnaisant cette influence, 173 pays et l'Union européenne ont signé la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé (Convention) pour la lutte antitabac entrée en vigueur en 2005. Ce traité est unique en ce qu'il reconnaît que l'industrie du tabac est en conflit d'intérêts irréconciliable avec la santé publique et que son influence doit être éradiquée. La Convention stipule que les Parties doivent veiller à ce que le développement et l'application des politiques de santé

publique en matière de lutte antitabac ne « soient pas influencés par les intérêts, notamment commerciaux, de l'industrie du tabac » (article 5.3).

La Convention incite ainsi les États à développer un cadre législatif limitant l'influence de l'industrie du tabac par la transparence, la fin des incitatifs à la survie de l'industrie et des mesures visant à empêcher les conflits d'intérêts au sein des gouvernements. Certains avancent que la Convention a généré une plus grande connaissance publique concernant l'interférence de l'industrie avec le processus de politique publique et, de manière intéressante, que l'industrie du tabac est en soit un vecteur de maladie (Bialous, 2019).

À la différence du tabac, les combustibles fossiles rendent des services énergétiques essentiels qui doivent être maintenus durant la transition énergétique en cours. Ainsi, une certaine implication de l'industrie fossile devrait demeurer durant cette transition, mais l'exemple du tabac demeure instructif pour le développement de politiques publiques environnementales et climatiques, qui sont présentement dominées par les intérêts privés qui s'opposent ou désirent ralentir la décarbonisation au détriment de l'intérêt public à long terme.

Cette réflexion pourrait nous mener à développer et revoir certaines lois, telle la loi fédérale sur le lobbyisme en attente d'une révision législative depuis 2017. Il y aurait aussi à assurer l'étanchéité de nos règles électorales et limiter la capacité d'influence des corporations sur les décisions publiques.

Conclusion

La lutte contre les changements climatiques passe inévitablement par la décarbonisation, soit l'abandon rapide des énergies fossiles et la transition vers l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, et non seulement par la réduction des émissions à la marge d'un mode de développement qui demeurerait inchangé. L'engagement citoyen écologique sur les enjeux fédéraux axés sur un discours de décarbonisation et de transition juste n'a jamais été aussi important pour faire contrepoids aux intérêts d'une industrie qui se bat maintenant avec toute l'énergie du désespoir, alors que le pétrole canadien affichait pour la première fois de l'histoire un prix négatif et qu'un retour à des prix rentables demeure une question incertaine.

Durant le premier mois de la pandémie de COVID-19, l'industrie pétrolière a tenu 33 rencontres avec des hauts fonctionnaires fédéraux et parlementaires. Dans un mémo de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, elle demandait la suspension de l'obligation d'enregistrer les démarches de lobbyisme, afin de limiter sa visibilité, ainsi que des demandes de

suspension et d'affaiblissements législatifs portant sur l'environnement, les droits autochtones et le climat (De Souza, 2020). Ces demandes font partie de l'agenda de longue date de cette industrie et n'ont rien à voir avec la crise sanitaire actuelle. Elles s'ajoutent aussi au plan de sauvetage de 15 milliards de dollars que réclame l'industrie au gouvernement fédéral, ce qui pourrait être facilité par des dispositions des lois adoptées d'urgence sur la COVID-19 (Galvez, 2020).

La relance économique suivant la crise sanitaire actuelle sera donc clé dans la lutte contre les changements climatiques et la transition vers une société plus verte. Nous ne pouvons retourner à « l'anormalité » d'un modèle économique incompatible avec notre réalité planétaire (où les ressources sont finies, l'atmosphère, saturée et les services écosystémiques dont nous dépendons sont fragilisés) et défendu par le secteur des énergies fossiles qui tient notre avenir en otage. À l'inverse, non seulement la décarbonisation endiguerait la crise climatique, mais elle nous permettrait également d'augmenter notre résilience face aux crises sanitaires comme la pandémie de COVID-19. En effet, la pollution atmosphérique qui dérègle le climat est aussi responsable de plusieurs problèmes de santé qui aggravent l'effet du virus COVID-19 et faciliterait sa propagation dans l'air (Gerretsen, 2020). Nous devons mettre en place des actions synergétiques qui nous permettent de régler plusieurs problématiques de manière intégrée.

Si les travailleur.euse.s de l'industrie pétrolière méritent notre solidarité et des emplois à l'avant-plan de la décarbonisation, ses leaders qui s'opposent systématiquement aux mesures d'intérêt public afin d'amasser des richesses colossales depuis des décennies n'ont plus place à la table de négociations.

La crise sanitaire de COVID-19 a fortement ébranlé les « fractales » du pouvoir fossile et pourrait être un moment transformateur donnant l'occasion de repenser notre rapport au développement économique et à l'environnement. Limiter l'influence des pollutocrates serait effectivement un bon début.

RÉFÉRENCES

Bernstein, S. et Hoffman, M. (2019). Climate politics, metaphors and the fractal carbon trap, *Nature Climate Change*, 9, 919-925, Repéré à <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0618-2>

Bialous, S. (2019). Impact of implementation of the WHO FCTC on the tobacco industry's behaviour. *Tobacco Control*, 28, 94-96, Repéré à <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054808>

Denault, A. (2018). *Le totalitarisme pervers : D'une multinationale au pouvoir*. Montréal : Écosociété.

De Souza, M. (2020, 17 avril). Trudeau offers new money to oil patch, but rejects calls to suspend climate action over COVID-19. *Global News*. <https://globalnews.ca/news/6830754/capp-justin-trudeau-laws-coronavirus/>

Environmental Defence Canada. (2019). *The single biggest barrier to climate action in Canada: the oil and gas lobby*. https://environmentaldefence.ca/report/oil_barrier_climate_action_canada/

Energy Mix, Canada. (2020). *Canada leads G20 in per capita public financing to oil and gas*. <https://theenergymix.com/2020/05/26/breaking-canada-leads-g20-in-per-capita-public-financing-to-oil-and-gas/>

Galvez, R. (2020, 1^{er} avril). Réponse économique à la COVID-19 : Sauvetage pétrolier ou citoyen ? *National Observer*. <https://www.nationalobserver.com/2020/04/01/opinion/reponse-economique-federale-covid-19-sauvetage-petrolier-ou-citoyen>

Gerretsen, I. (2020, 27 avril). How air pollution exacerbates COVID. *BBC*. <https://www.bbc.com/future/article/20200427-how-air-pollution-exacerbates-covid-19#:~:text=A%202003%20study%20>

Goody, V. (2019). *Demystifying Bill C-69 – The project list*. Repéré à <https://www.policyschool.ca/wp-content/uploads/2019/12/Energy-Trends-Bill-C-69.pdf>

Graham et al. (2019). *Big Oil's Political Reach : Mapping Fossil Fuel Lobbying from Harper to Trudeau*. Repéré à <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/big-oil%E2%80%99s-political-reach>

Livesey, B. (2016, 6 juin). What have the Irvings done to New Brunswick? *National Observer*. <https://www.nationalobserver.com/2016/06/06/news/what-have-irvings-done-new-brunswick>

MacLean, J., (2016). Striking at the Root Problem of Canadian Environmental Law: Identifying and Escaping Regulatory Capture, *Journal of Environmental Law and Practice*, 29, 111, Repéré à https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2726626

Oreskes, N. et Conway, E. (2010). *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York: Bloomsbury Press.

Péloffy, K. (2019). Couper la poire en deux : analyse contextuelle du difficile passage fédéral de l'évaluation environnementale à l'évaluation d'impact. *Développements récents en droit de l'environnement*, 468, 81

Riley, S.J. et Cox, S. (2019, 13 juin). Investigation: Industry responsible for 80 per cent of Senate lobbying linked to Bill C-69. *The Narwhal*. <https://thenarwhal.ca/industry-responsible-for-80-per-cent-of-senate-lobbying-linked-to-bill-c-69/>

Riley, S.J. (2020, 22 mai). 8 things you need to know as Alberta suspends even more environmental monitoring of oil and gas industry. *The Narwhal*. <https://thenarwhal.ca/8-things-alberta-suspends-even-more-environmental-monitoring-oil-gas-industry/>

Taft, K. (2017). *Oil's Deep State: How the petroleum industry undermines democracy and stops action on global warming Alberta, and in Ottawa*. Toronto: James Lorimer & Company Ltd.

Weber, B. (2020, 22 avril). Analysis finds Alberta public pension manager loses big in oilpatch investments. *The Star*. <https://globalnews.ca/news/6853877/alberta-aimco-pension-manager-oil-patch-investment-losses/>