

.....

Étude sur les impacts sociaux

ᑦᓐᓂᓄᓄᓄᓄᓄᓄ ᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄ

ᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄ

.....

RECHERCHE SUR LA PRISE EN COMPTE DES
IMPACTS SOCIAUX DANS LES PROCESSUS
D'ÉVALUATION D'IMPACT APPLICABLES AU NUNAVIK

PHOTO: NANCY DEA



ᓐᓂᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄ ᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄ ᓐᓂᓄᓄᓄᓄᓄᓄᓄ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

Rédaction

La présente publication a été réalisée par le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), à la demande du Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK).

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le CCEK :

Téléphone : 819-964-2961 poste 2287

Télécopieur : 819-964-0694

Internet : <https://keac-ccek.org/fr/>

Pour un exemplaire du document, de la présentation ou de la version longue de l'étude

Visitez notre site web : <https://keac-ccek.org/fr/>

© CCEK – 2023

Le CCEK est un organisme créé en vertu du chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Il est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. Il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec, de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des villages nordiques ainsi que, s'il y a lieu, de la Nation naskapie de Kawawachikamach. L'un des principaux rôles du CCEK est de surveiller les processus d'évaluation et d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social et, au besoin, de formuler des recommandations en vue de leur apporter des améliorations.

Introduction

En 2017, le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a entamé une réflexion sur les pratiques en matière d'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) des projets de développement soumis à l'un des 4 processus d'évaluation environnementale (ÉE) applicables au Nunavik. L'objectif de la démarche était de réaliser un portrait comparatif de la portée des ÉIS réalisées dans le cadre des processus en vigueur au Nunavik, d'identifier les forces et les faiblesses de chaque processus et de formuler des recommandations aux autorités responsables de leur application et de leur mise en œuvre. Pour atteindre ces objectifs, le CCEK a mandaté le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE) afin de réaliser l'analyse de la manière dont est réalisée l'ÉIS en vertu des 4 processus d'ÉE applicables au Nunavik. Le présent document présente un résumé des résultats obtenus. L'étude complète est disponible au lien suivant: <https://keac-ccek.org/fr/evaluation-dimpact-au-nunavik/>. À noter que les résultats, recommandations et analyses présentés dans ce document sont issus du travail de l'auteur et ne représentent pas les recommandations officielles du CCEK.

Mise en contexte

Quatre processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (ÉIES) peuvent s'appliquer sur le territoire du Nunavik. Le régime constitué au chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) met en place un régime d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux constitué d'un processus provincial et d'un processus fédéral. Le champ de compétence touché par un projet détermine la procédure applicable.

Le troisième processus résulte de l'application de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik (ARTIN) qui prévoit au chapitre 7 l'établissement d'un processus d'examen visant à évaluer les répercussions sur l'environnement des projets devant être réalisés dans la région marine du Nunavik (RMN).

Le dernier processus découle de l'application de la Loi sur l'évaluation d'impact (LEI) du gouvernement du Canada. Cette loi remplace depuis 2019 la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE) et vise les projets de compétence fédérale. Dans le cadre de l'étude actuelle, c'est le processus de la LCÉE qui a été analysé, puisqu'aucun projet n'avait encore été en vertu de la LEI au moment de la rédaction. Une comparaison sommaire des quatre processus est présentée au tableau 1.



Tableau 1 : Comparaison des quatre processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik

Processus	Type de projet	Assujettissement (ou tri préliminaire)	Contenu de l'étude (ou cadrage)	Décision
Chapitre 23, Provincial	Projets relevant de la compétence provinciale, projets listés à la CBJNQ	CQEK	CQEK Administrateur	CQEK*
Chapitre 23, Fédéral	Projets relevant de la compétence fédérale, projets listés à la CBJNQ	COSÉ/COFEX-Nord Administrateur	COSÉ/COFEX-Nord Administrateur	COFEX-Nord Administrateur
Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik	Installations, aménagements et activités ayant lieu dans les zones terrestres et marines de la Région marine du Nunavik	CRMNER Administrateur	CRMNER Administrateur	CRMNER Administrateur ou CRMNER et Commission fédérale d'évaluation environnementale Administrateur
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)	Projet sur des terres de juridiction fédérale ou relevant de la compétence fédérale et susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants	AEIC	AEIC	Ministre responsable ou gouverneur en conseil

En violet : Recommande

En vert : Décide

*L'administrateur peut passer outre la décision de la CQEK

Ces quatre processus sont indépendants les uns des autres, mais peuvent être appliqués simultanément ou combinés selon les champs de compétences touchés par le projet. Dans certains cas, lorsque plusieurs processus s'appliquent sur un même projet, une collaboration est possible entre les organismes pour éviter de dédoubler certaines étapes. Une présentation de ces processus, de leurs différences et de leurs chevauchements est disponible dans la section "Évaluation d'impact au Nunavik" du site web du CCEK, au lien suivant: <https://keac-ccek.org/fr/evaluation-dimpact-au-nunavik/>.

Malgré l'interprétation de la Cour suprême du Canada du concept de qualité de l'environnement, qui considère que les éléments sociaux font partie de l'environnement au même titre que les éléments biophysiques, d'aucuns considèrent que les questions sociales occupent une place marginale dans les ÉE. La considération des impacts sociaux, bien que prévue dans les lois et autres ententes encadrant les processus d'ÉE, y compris dans les quatre processus s'appliquant au Nunavik, semble toujours poser de nombreux défis. Certaines considérations liées à la méthodologie d'analyse des impacts seraient notamment en cause. La présente étude visait donc à discuter des défis associés à la prise en compte des impacts sociaux dans les ÉIES applicables au Nunavik, dans le but de faire le bilan des pratiques et de formuler des recommandations auprès des gouvernements responsables de l'application du chapitre 23 de la CBJNQ.

Méthodologie

L'étude s'est déroulée en deux phases. La première phase visait à comprendre comment les impacts sociaux étaient considérés dans les quatre processus d'évaluation applicables sur le territoire du Nunavik. Toutefois, l'accès à la documentation nécessaire pour effectuer ce travail s'est révélé être ardu, et parfois même impossible. Cette situation a considérablement réduit la quantité de documents disponibles pour l'étude, et les documents disponibles ne permettaient pas une analyse complète puisqu'ils étaient dispersés. Au final, seuls huit projets ont pu être considérés; la moitié portant sur des projets assujettis au processus provincial du chapitre 23 de la CBJNQ et l'autre moitié sur ceux assujettis au processus fédéral du même chapitre. Aucun projet issu de l'ARTIN ou de la LCÉE n'a pu être inclus dans l'analyse. Ainsi, puisque la première phase n'a pas permis d'atteindre les objectifs voulus, une deuxième phase a été proposée pour compléter l'analyse.

La méthodologie de la deuxième phase se base sur une revue de la littérature concernant l'intégration des enjeux sociaux dans les études d'impact en contexte nordique ainsi que sur des entrevues semi-dirigées avec des personnes-ressources impliquées dans les quatre processus applicables au Nunavik.



Résultats : problématiques identifiées

Les problématiques identifiées lors des deux phases de l'étude sont ici combinées et regroupées dans quatre grandes catégories pour en faciliter la compréhension.

DIFFICULTÉ D'ACCÉDER AUX INFORMATIONS

Le manque et la mauvaise qualité de l'information sur l'environnement biophysique et humain en contexte nordique sont des freins à la réalisation d'études d'impact de qualité ainsi que sur la capacité à évaluer les impacts sociaux des projets. Il n'existe pas de base de données centralisée permettant de recueillir les données amassées dans le cadre des différentes études sur les impacts sociaux. Considérant la multitude d'intervenants dans les ÉE sur le territoire, une base de données de ce type ne semble pas réaliste à court terme. Toutefois, il serait important que les différents intervenants puissent avoir accès d'une manière ou d'une autre à l'ensemble de l'information disponible, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. Le manque d'accès à l'information empêche d'émettre des prédictions précises, mène parfois à des conclusions contradictoires concernant les impacts d'un projet et à des retards dans la réalisation des ÉIES, limite la qualité des suivis et empêche l'évaluation adéquate des impacts cumulatifs.

PORTÉE DE L'ANALYSE DES IMPACTS SOCIAUX TROP LIMITÉE

Les impacts sociaux sont généralement peu et mal documentés dans les ÉIES, à l'exception de l'identification des retombées économiques des projets. La création d'emploi directs et indirects, les salaires et les contrats accordés à des entreprises locales sont ainsi bien documentés, et généralement présentés de façon positive. Toutefois, les impacts sur le mode de vie et les économies traditionnelles, l'utilisation des terres, l'identité individuelle et collective, les structures sociales et la santé physique et culturelle sont plus rarement abordés.

Il est aussi souligné que l'étendue des zones d'études est parfois très restreinte ce qui ne permet pas de bien considérer les conséquences des mouvements de population et des liens dynamiques entre les territoires. Ainsi, généralement, seules les communautés directement impactées par le projet sont incluses dans les études. Pourtant, les grands projets nécessitent de mobiliser des ressources financières, matérielles et humaines qui proviennent de bien plus loin que ces seules communautés. De plus, les moyens déployés pour assurer la participation citoyenne au processus sont généralement considérés comme insuffisants.

Les études ont aussi tendance à donner une importance démesurée aux indicateurs quantitatifs, alors que cette approche n'est pas toujours adaptée pour les impacts sociaux, qui ont généralement une composante multidimensionnelle qui nécessite des indicateurs qualitatifs.

IMPACTS CUMULATIFS MAL CONSIDÉRÉS

Si la prise en compte des impacts cumulatifs est normalement incluse dans les ÉIES applicables au Nunavik, l'approche actuelle ne permet pas d'avoir un portrait réel de la situation. D'abord, parce qu'il n'y a pas de méthodologie standardisée pour ces évaluations. Les analyses sont donc effectuées selon les informations disponibles au moment de l'étude et varient beaucoup d'un projet à l'autre. Ainsi, pour des projets similaires, les conclusions peuvent être complètement différentes. Ensuite, parce que cette analyse est réalisée par des promoteurs, la portée des études se limite aux territoires situés dans leur zone d'intervention, ce qui n'est pas propice à la compréhension des interactions entre tous les projets passés, actuels et futurs sur le territoire. Les promoteurs n'ont ni la responsabilité ni les moyens de faire des évaluations stratégiques, qui seraient nécessaires pour bien comprendre les impacts cumulatifs. De plus, il est difficile de déterminer l'impact d'un projet spécifique sur l'évolution des milieux biophysique et humain.

ABSENCE DE CADRE THÉORIQUE ET DE MÉTHODOLOGIE NORMALISÉE

L'absence d'une méthodologie claire et standardisée pour analyser les impacts sociaux pose problème dans plusieurs étapes de la démarche des ÉIES, notamment lors de l'élaboration d'indicateurs, dans les rapports de suivi et parfois dans la structure même de la démarche d'analyse. Le choix des impacts à analyser et l'analyse qui en est faite ne reposent pas toujours sur des bases scientifiques solides. De plus, il n'est pas rare que les rapports de suivi ne réfèrent pas directement aux éléments soulignés lors de l'étude initiale du projet. L'utilisation d'une grille d'analyse des impacts permettrait une cohérence entre toutes ces étapes, mais n'est pas une pratique courante à l'heure actuelle.

De plus, la méthode la plus utilisée pour la réalisation des ÉIES est la « méthode descriptive des impacts par composante du milieu », qui consiste à décrire chaque modification des composantes du milieu induites par les actions du projet et à évaluer l'importance de ces modifications en termes d'impact. Trois variables sont alors prises en compte, soit l'intensité, l'étendue et la durée, ce qui mène à une codification qualitative (forte-moyenne-faible) de l'importance de cet impact. Cette approche devrait être modifiée, parce qu'elle ne permet pas d'analyser l'impact par enjeu. Par exemple, l'abattage d'une certaine superficie de forêt peut être considéré comme un enjeu environnemental (perte de biodiversité), social (perte d'accès à un territoire de chasse) ou économique (viabilité des activités d'aménagement forestier). Si elle n'est pas effectuée en tenant compte d'un enjeu spécifique, l'attribution d'une valeur aux conséquences d'une activité est arbitraire.



Pistes d'amélioration

Considérant les résultats de l'analyse de la littérature ainsi que des commentaires recueillis lors des entretiens semi-dirigés, l'étude propose les pistes suivantes pour améliorer la prise en compte des impacts sociaux dans les évaluations d'impact au Nunavik.

i. Amélioration de la pratique des ÉIES et de l'évaluation des impacts cumulatifs

L'application d'une démarche d'analyse des impacts sociaux structurée par enjeux et des méthodes d'aide multicritères à la décision permettrait d'améliorer la transparence de la démarche d'ÉIES au Nunavik.

ii. Mise en oeuvre de l'évaluation environnementale stratégiques pour intégrer les considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et sectoriel

La réalisation systématique d'une ÉES pour les plans, programmes et politiques ayant une application particulière au Nunavik permettrait d'évaluer en amont les impacts cumulatifs d'une série de projets assujettis ou non au chapitre 23 de la CBJNQ.

iii. Amélioration de la qualité de l'information sur l'environnement biophysique et humain à des échelles diverses incluant les communautés

Identifier les enjeux importants pour le développement territorial devant être pris en compte dans l'analyse des projets individuels et en faire le suivi à long terme permettrait de pallier certaines des lacunes observées actuellement.

iv. Amélioration de la qualité et de la pertinence de l'information sur les projets aux étapes de l'analyse des impacts ainsi que de la surveillance et du suivi

Dans le but d'atteindre ces améliorations, la démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux devrait être la méthodologie privilégiée dans les ÉIES. Cette structure permettrait de faciliter les suivis, de faciliter la synthèse des connaissances et d'assurer une cohérence dans les enjeux entre les différents projets.

v. Amélioration de la performance des comités multipartites d'évaluation et d'examen comme outil de participation des populations inuites dans l'analyse des projets et la prise de décision

Pour faciliter le travail des comités consultatifs mixtes et leur permettre d'assurer leur pleine représentativité, il est suggéré de systématiser leur démarche d'analyse en appliquant des méthodes d'aide multicritère à la décision, comme l'utilisation d'une grille multicritère structurée par enjeu.

vi. Amélioration de la conciliation entre les processus publics d'ÉIES et les démarches de négociation des ERA

L'élaboration des directives pour la réalisation des études d'impact devrait énoncer clairement les éléments suivants :

- Toute les composantes et les dimensions du plan de gestion environnemental et social, regroupées dans un document distinct du rapport d'étude d'impact;
- Le caractère non négociable de la gestion des impacts environnementaux;
- Son intention de convenir d'une ERA, du moment prévu de cette entente et des grands paramètres non financiers de son intervention.

Conclusion

La présente étude visait initialement à évaluer la portée des quatre processus d'évaluation des impacts sociaux applicables au Nunavik. L'impossibilité d'obtenir certains documents et les différences méthodologiques entre les documents disponibles ont rendu nécessaire l'ajout d'une deuxième phase, visant à obtenir des informations par une revue de littérature ainsi que par des entretiens semi-dirigés.

Ces deux phases mènent au constat que l'intégration des impacts sociaux au processus d'ÉIES est un défi, particulièrement en contexte nordique. Les obstacles méthodologiques sont ainsi exacerbés par la difficulté d'obtenir des données fiables pour le territoire du Nunavik en plus de devoir se réaliser dans un enchevêtrement complexe de structures administratives et de compétences multiples en matière d'évaluation d'impact.

Pour faciliter les démarches, mais surtout pour s'assurer que les impacts sociaux soient considérés avec pertinence et rigueur, plusieurs actions peuvent être prises pour permettre d'analyser le territoire



de façon plus complète. L'identification d'enjeux régionaux importants pour le développement du territoire, qui seraient suivis à long terme, permettrait de pallier un certain nombre d'écueils identifiés par les intervenants et par la littérature. L'analyse structurée par enjeux permettrait ensuite de faire une synthèse cohérente de l'information disséminée, ainsi que d'assurer un suivi des enjeux régionaux pour chaque projet.

Au cours des prochaines années, la vaste région située au nord du 55^e parallèle est pressentie pour accueillir de nouveaux projets de développement, notamment dans les secteurs minier et de l'énergie. La prise en compte adéquate des impacts sociaux sera cruciale pour permettre d'atténuer les effets négatifs et d'optimiser les retombées positives des projets, de façon équitable pour l'ensemble de la population. À cette fin, la présente étude se veut un point de départ pour entamer un dialogue avec les acteurs de l'ÉIES au Nunavik et envisager la mise en œuvre des recommandations en collaboration avec eux.





PHOTO: MARY A. PILURTUUT



ᑲᑎᑕᑦ ᑖᑦᑎᑦᑕᑦᑕᑦ ᑖᑦᑕᑦᑕᑦ ᑲᑎᑎᑦᑕᑦ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee