

Recherche sur la prise en compte des impacts sociaux dans les processus d'évaluation d'impact applicables au Nunavik

Étude menée par Gilles Côté, SIFÉE



Plan de présentation

- Introduction
- Mise en contexte des processus d'évaluation environnementale au Nunavik
- Approche méthodologique
- Résultats: principales problématiques identifiées
- Pistes d'amélioration

Introduction

- En 2017, le CCEK entame une réflexion sur les pratiques en matière d'évaluation des impacts sociaux des projets de développement au Nunavik :
 - Quelle est la portée des études d'impact social?
 - Quelles sont les forces et faiblesses de chaque processus?
 - Comment les améliorer?
- En 2018, le CCEK confie à M. Gilles Côté, directeur du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), la réalisation de l'analyse comparative des quatre processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux applicables au Nunavik.



Quelques définitions

Dans le document...

Évaluation environnementale (ÉE): Terme générique qui inclut plusieurs processus d'évaluation.

Étude d'impact sur l'environnement (ÉIE) : Processus qui évalue de façon préventive les impacts environnementaux d'un projet spécifique.

Évaluation d'impact environnemental et social (ÉIES): Terme utilisé pour souligner l'importance de la dimension sociale des ÉIE, et utilisé de façon prépondérante dans l'étude actuelle (Dumarcher, 2018).

Évaluation environnementale stratégique (ÉES) : Démarche qui vise à intégrer des considérations environnementales dans l'élaboration des politiques, des plans et des programmes conçus par les gouvernements.



Mise en contexte des processus d'évaluation environnementale au Nunavik

Mise en contexte

- Quatre processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (ÉIES) peuvent s'appliquer au Nunavik :
 - Processus provincial établi par le chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ);
 - Processus fédéral établi par le chapitre 23 de la CBJNQ ;
 - Processus du chapitre 7 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN);
 - Loi canadienne sur les évaluations environnementales (2012)*.
- Selon le projet, plusieurs processus peuvent être combinés ou menés simultanément.
 - * Cette loi a été remplacée en 2019 par la Loi sur l'évaluation d'impact. Toutefois, au moment de l'étude, aucun projet n'avait encore été analysé selon cette nouvelle loi. C'est donc la LCÉE qui a été analysée.

Mise en contexte

- Les quatre processus prévoient que les considérations sociales soient étudiées dans le cadre des études environnementales.
- Même si les études environnementales doivent, selon un jugement de la Cour Suprême¹, considérer les impacts sociaux, le constat général est que leur prise en compte semble toujours poser des défis.
- Dans ce contexte, l'étude entreprise visait à faire le bilan des pratiques, à identifier les défis et à réfléchir aux pistes de solutions pour mieux intégrer les considérations sociales dans les études environnementales au Nunavik.

¹ Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), (1992) 1 R.C.S 3, JE 92-180



Approche méthodologique

Approche méthodologique

- L'étude s'est déroulée en 2 phases :
 - Phase I : Visait à comparer les considérations sociales spécifiquement pour les quatre processus d'évaluations environnementales du Nunavik. L'accès difficile aux documents n'a pas permis d'atteindre tous les objectifs. Seuls 8 dossiers ont pu être analysés, et aucun provenant des processus de l'ARTIN ou de la LCÉE.
 - Phase II : Une revue de littérature et des entretiens semi-dirigés avec des personnes ressources impliquées dans les processus au Nunavik ont été ajoutés à l'analyse de la phase I pour compléter le portrait.
- Les résultats présentés dans la section suivante sont ceux des deux phases combinées.



a) Difficulté d'accéder à l'information:

- Il n'existe pas de banque de données centralisée permettant de recueillir les informations relatives aux différentes études d'impact. Pour un même projet, il est donc actuellement impossible d'avoir l'ensemble des informations recueillies et de recommandations faites par les différents intervenants.
- La difficulté d'accéder aux données empêche d'émettre des prédictions précises, mène parfois à des conclusions contradictoires et à des retards dans la réalisation des ÉIES, limite la qualité des suivis et empêche l'évaluation adéquate des impacts cumulatifs.

b) Portée de l'analyse des impacts sociaux trop limitée :

- Les retombées économiques sont généralement bien documentées (création d'emploi, salaires, contrats aux entreprises locales). Les autres impacts sociaux (impacts sur le mode de vie et les économies traditionnelles) le sont moins.
- Les études donnent une importance démesurée aux indicateurs quantitatifs.
- L'étendue des zones d'étude est restreinte, documentant seulement les communautés directement impactées.
- Les moyens déployés pour assurer la participation citoyenne au processus sont souvent jugés insuffisants.

c) Impacts cumulatifs mal considérés :

- Les impacts cumulatifs doivent être considérés dans les études d'impact, mais :
 - Il n'y a pas de méthodologie standardisée. Les analyses sont effectuées selon les informations disponibles au moment de l'étude, et varient beaucoup d'une étude à l'autre;
 - Les analyses sont effectuées par les promoteurs, et s'appliquent donc uniquement au territoire situé dans la zone d'étude du projet.
- L'analyse des impacts cumulatifs sur les milieux biophysiques et humains nécessite un portrait global du territoire, ce que l'approche actuelle ne permet pas.

d) Absence de cadre théorique et de méthodologie normalisée

- Sans méthodologie normalisée, des incohérences dans l'élaboration des indicateurs, dans les rapports de suivi et dans la structure de la démarche d'analyse sont observées.
- La méthode descriptive par composante du milieu est celle la plus souvent utilisée. Cette méthode considère les impacts du projet selon les composantes du milieu, sans les contextualiser par enjeux, ce qui rend la valeur attribuée à ces impacts arbitraire.



- Amélioration de la pratique des ÉIES et de l'évaluation des impacts cumulatifs
 - La démarche d'analyse structurée par enjeu a été adoptée par le Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC, 2021). L'application de cette méthode à tous les processus, ainsi que l'application des méthodes d'aide multicritères à la décision permettraient d'améliorer la transparence des processus.
- Mise en oeuvre de l'évaluation environnementale stratégique 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.

- Amélioration de la qualité de l'information sur l'environnement biophysique et humain à des échelles diverses incluant les communautés
 - L'identification des enjeux importants pour le développement territorial devrait 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.
- 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
 - La démarche d'analyse des impacts structurée par enjeu permettrait de faciliter les suivis et la synthèse des connaissances ainsi que d'assurer une cohérence dans les enjeux entre les différents projets.

- 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 mixte 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.

- 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;
 - L'intention de convenir d'une ERA, du moment prévu de cette entente et des grands paramètres non financier de son intervention.

Conclusion

Au cours des prochaines années, la vaste région située au nord du 55e 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.



Références utilisées pour la présentation

Brisson, G et Jean, V. 2019. <u>Exploration conceptuelle</u> de la notion d'enjeu et de quelques termes apparentés (ugar.ca)

Dumarcher, A. 2018. <u>(PDF) L'évaluation des impacts environnementaux</u>. Revue de littérature critique. <u>(researchgate.net)</u>

MELCC, 2021. Guide sur la méthode d'analyse des impacts structurée par enjeux (gouv.qc.ca)



Annexe

Mise en contexte

Comparaison des quatre processus

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 les évaluations environnementales (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

CQEK: Commission de la qualité de l'environnement Kativik **COSÉ:** Comité fédéral de

sélection

COFEX-Nord: Comité fédéral

d'examen

CRMNER: Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des

répercussions

AEIC: Agence d'évaluation d'impact du Canada

En violet : Recommande En vert : Décide

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