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

# Rapport final

Présenté au Comité consultatif de l'environnement Kativik

Avril 2023



# Table des matières

LISTE DES	ACRONYMES	5
SOMMAIR	E EXÉCUTIF	7
INTRODU	CTION	9
1. LE CA	DRE D'ANALYSE	11
1.1. L	es quatre processus applicables au Nunavik	11
1.1.1.	Processus d'évaluation provincial, chapitre 23 de la CBJNQ	13
1.1.2.	Processus d'évaluation fédéral, chapitre 23 de la CBJNQ	14
1.1.3.	Processus d'évaluation fédéral, LCEE 2012 et LEI	15
1.1.4.	Processus d'évaluation de l'ARTIN	18
1.2. Ir	npacts sociaux : définitions et notions afférentes	19
1.3. D	émarche d'analyse des impacts structurée par enjeux	22
1.4. A	pproche méthodologique	25
1.4.1.	Revue de la littérature	25
1.4.2.	Analyse de la documentation d'évaluation d'impact	
1.4.3.	Entretiens semi-dirigés	
	LATS ISSUS DE LA REVUE DE LA LITTÉRATURE	
2.1. L	èlS dans le nord circumpolaire	28
	rise en compte des impacts sociaux par les processus applicables au Nunavik	
2.3. O	utils méthodologiques	34
2.3.1.	Manque de cadres théoriques pour l'élaboration d'indicateurs	34
2.3.2.	Focalisation étroite des ÉIES	35
2.3.3.	Inclinaison quantitative des ÉIES	35
2.4. A	ccès à l'information	36
2.5. Pa	articipation du public	37
2.6. S	urveillance et suivi environnemental et social	38
2.7. É	valuation des impacts cumulatifs	39
2.8. E	ntentes sur les répercussions et les avantages	41
3. RÉSU	LTATS ISSUS DE LA DOCUMENTATION D'ÉVALUATION D'IMPACT	42
3.1. Pr	rocessus d'évaluation provincial, chapitre 23 de la CBJNQ	42
3.1.1.	Description des projets analysés	
3.1.2.	Identification et analyse des enjeux	
_	rocessus d'évaluation fédéral, chapitre 23 de la CBJNQ	
3.2.1.	Description des projets	

	3.2.2.	Identification et analyse des enjeux	50
4.	. RÉSUL	TATS ISSUS DES ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS	54
	4.1 Mise e	n contexte	54
	4.2 Évalua	tion des impacts sociaux	54
	4.3 Évalua	tion des impacts cumulatifs	55
	4.4 Princip	aux impacts sociaux au Nunavik	55
5.	. ANALY	SE DES RÉSULTATS	57
	5.1. Éva	aluation des impacts sociaux et des effets cumulatifs	57
	5.1.1.	Retour sur la revue de littérature	57
	5.1.2.	Retour sur les entrevues semi-dirigées	59
		ormation sur le milieu humain en région nordique : manque ou mauvaise qualité de	62
		le de l'ÉES par rapport à la pratique de l'ÉIS et le manque ou la mauvaise qualité de on sur le milieu humain	65
		cessus d'ÉIES sur le territoire du Nunavik et rôle des comités multipartites créés en vertu	
	5.5. Con	mités multipartites comme outil de participation des Inuit au processus d'ÉIES	70
	5.6. Acc	cès et gestion de l'information sur les projets	73
	5.7. Rei	marques sur les ERA	76
6.	Pistes d'	amélioration	81
	6.1. L'a	mélioration de la pratique de l'ÉIES et l'ÉIC	81
	•	plantation de ÉES en tant qu'outil d'intégration des considérations environnementales et matière de développement territorial et de développement sectoriel au Nunavik	82
	l'environne	emélioration de la qualité de l'information sur l'environnement biophysique et ement humain en régions nordiques en général et plus particulièrement sur le territoire du des échelles diverses incluant les communautés	
		mélioration de la qualité et de la pertinence de l'information sur les projets aux étapes de les impacts ainsi que de la surveillance et du suivi	84
		mélioration de la performance des comités consultatifs mixtes comme outil de participation inuites dans l'analyse des projets et la prise de décision	
		mélioration de la conciliation entre les processus publics d'ÉIES et les démarches de n des ERA	87
C	ONCLUSIO	ON	88
В	IBLIOGRA	PHIE	90
A	nnexe A : C	Observations préliminaire tirées de la phase I de l'étude	94
A	NNEXE B:	Guide pour les entretiens semi-dirigés	100

ANNEXE C : Formulaire d'information et de consentement	103
ANNEXE D : Tableaux d'identification et analyse des enjeux des projets assujettis au processus provincial établi en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ	108
ANNEXE E : Tableaux d'identification et analyse des enjeux des projets assujettis au processus fédéra	
établi en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ	120

# LISTE DES ACRONYMES

ACÉE Agence canadienne d'évaluation environnementale

AEIC Agence d'évaluation d'impact du Canada

AMCD Aide multicritères à la décision

ARK Administration régionale Kativik

ARTIN Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik

CBJNQ Convention de la Baie James et du Nord québécois

CCEBJ Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James

CCEK Comité consultatif de l'environnement Kativik

CFÉE Commission fédérale d'évaluation environnementale

COFEX-Nord Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social

COSE Comité fédéral de sélection

CPLE Consentement préalable, libre et éclairé

CQEK Commission de la qualité de l'environnement Kativik

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

ÉES Évaluation environnementale stratégique

ÉIC Évaluation des impacts cumulatifs

ÉIE Évaluation d'impact sur l'environnement

ÉIES Évaluation des impacts environnementaux et sociaux

ÉIS Évaluation des impacts sociaux

ERA Entente sur les répercussions et les avantages

LCÉE 2012 Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)

LEI Loi sur l'évaluation d'impact

MELCC Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

MRC Municipalité régionale de comté

RCI Règlements de contrôle intérimaire

# SOMMAIRE EXÉCUTIF

Cette étude expose les défis associés à la considération des impacts sociaux dans les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux applicables au Nunavik. Une attention particulière est apportée aux impacts cumulatifs, pour mettre en lumière les impacts sociaux du cumul des changements induits par les projets, notamment sur le mode de vie des populations inuites, ainsi que sur la structure sociale et la gouvernance. La réalisation de cette étude s'inscrit dans le mandat du Comité consultatif de l'environnement Kativik de formuler des recommandations auprès des gouvernements responsables de l'application du chapitre 23 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de partager ses travaux avec les autorités responsables des autres processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Les données analysées proviennent d'une revue de la littérature, de la documentation d'évaluation d'impact d'un échantillon de projet et de dix entretiens semi-dirigés réalisés auprès d'intervenants aux différentes étapes de l'un des processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux applicables au Nunavik.

Le constat de départ est la place marginale des considérations sociales dans l'évaluation des impacts des projets. Cette difficulté à intégrer les impacts sociaux prend racine à même les fondements conceptuels de la méthode d'analyse la plus couramment utilisée, soit l'évaluation de l'importance des impacts par composante de l'environnement. Une lacune de cette méthode réside dans le fait que l'évaluation d'impact ne considère pas d'emblée que toute modification à une composante de l'environnement constitue un certain impact, qu'elle soit ou non analysée selon un enjeu précis. L'alternative proposée dans ce rapport est la démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux. Cette dernière consiste à identifier les activités d'un projet pouvant constituer une source d'impact, à mesurer les changements induits par ces activités sur les composantes de l'environnement et de la société, et de les analyser au regard de problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux pour en déterminer les impacts.

Les données analysées mettent aussi en lumière des lacunes dans la disponibilité de l'information sur le milieu humain. Cette information est pourtant nécessaire à l'analyse des impacts sociaux des projets, qui exige de prendre en compte les caractéristiques de la communauté d'accueil dont l'évolution est influencée par plusieurs facteurs ayant une incidence sur sa capacité à s'adapter au changement. Ces lacunes peuvent conduire à des prédictions imprécises et parfois même contradictoires quant aux impacts attendus d'un projet. L'implantation de l'évaluation en tant qu'outil d'intégration des considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et de développement sectoriel est recommandée. Un dispositif alternatif consistant à identifier de sept à huit enjeux importants pour le développement du territoire devant être pris en compte dans l'analyse des projets individuels et d'en faire le suivi à long terme est également suggéré.

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik constate également l'absence d'un système de gestion de l'information centralisé et la difficulté en découlant de faire le suivi des considérations prises en compte à chaque étape de l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux jusqu'à la décision d'autoriser le projet. Pour pallier cette problématique, la grille d'analyse des impacts structurée par enjeux est proposée en tant qu'outil de synthèse de l'information. Cette grille permettrait de faire le suivi de la démarche d'analyse à chacune de ses étapes et auprès de tous les intervenants au processus.

La généralisation des ententes sur les répercussions et les avantages est finalement abordée. Il est souligné qu'il ne faut pas ignorer les conséquences sociales de ces mesures visant à maximiser les retombées des

projets. Puisque les ententes sur les répercussions et les avantages ont le potentiel de constituer une source d'impact social, nonobstant l'appui dont bénéficie le projet, une meilleure conciliation entre les processus publics d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et les démarches de négociations des ententes sur les répercussions et les avantages est recommandée.

#### INTRODUCTION

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du chapitre 23 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ). Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des villages nordiques. Le CCEK est un organisme tripartite composé de neuf membres au sein duquel l'ARK, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada nomment chacun trois membres.

En 2017, le CCEK a entamé une réflexion sur les défis associés à la prise en compte des impacts sociaux par les quatre processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Ces quatre processus, qui seront définis dans la section 1.1 du présent rapport, sont :

- Le processus provincial établi par le chapitre 23 de la CBJNQ;
- Le processus fédéral établi par le chapitre 23 de la CBJNQ;
- Le processus s'appliquant à la région marine du Nunavik établi par le chapitre 6 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (ARTIN);
- Le processus établi par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012 (LCÉE 2012), remplacée depuis 2019 par la Loi sur l'évaluation d'impact (LÉI).

En 2018, afin de brosser un portrait de la situation et d'acquérir une bonne compréhension des enjeux, le CCEK a confié à M. Gilles Côté, directeur du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (SIFÉE), la réalisation d'une recherche sur le sujet. L'objectif était alors d'effectuer une analyse comparative des quatre processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (ÉIES) applicables au Nunavik afin d'identifier les forces et les faiblesses de chacun, puis de formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes. Cette version présente l'étude dans son entier, ainsi qu'une abondante littérature permettant de mettre en contexte la démarche et les résultats. Une version courte et simplifiée ainsi qu'une présentation en diapositives sont aussi disponible sur le site web du CCEK, dans la section évaluation d'impact.

D'importantes difficultés dans l'accès à la documentation versée aux dossiers d'évaluation environnementale ont affecté le déroulement de cette première phase de la recherche. Pour cette raison, les processus issus de l'ARTIN et de la LCÉE 2012 avaient dû être écartés de l'analyse. Cette première phase de la recherche a donc été réalisée à partir des données obtenues sur une sélection de projets assujettis aux processus provincial et fédéral établis en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ. En s'appuyant sur les constats réalisés lors de cette première phase, le CCEK a décidé de poursuivre le travail afin d'acquérir une compréhension approfondie des mécanismes qui favorisent et qui contrecarrent la considération des impacts sociaux dans les processus d'ÉIES applicables au Nunavik. Il a été décidé d'apporter une attention particulière aux effets cumulatifs, pour mettre en lumière les impacts sociaux du cumul des changements induits par les projets, notamment sur le mode de vie des populations inuites, ainsi que sur la structure sociale et la gouvernance. Un autre objectif poursuivi est celui de clarifier certains aspects de la mise en œuvre des processus en ce qui concerne le suivi et la gestion de la documentation.

Le présent rapport comporte six sections et présente à la fois les résultats de la première et de la deuxième phase de la recherche. La première section présente le cadre d'analyse, y compris la description des différents processus d'ÉIES applicables au Nunavik, la notion d'impact social et les défis méthodologiques qui y sont associés, la démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux et l'approche méthodologique retenue pour mener à bien cette recherche.

Les sections deux, trois et quatre présentent les résultats des deux phases de la recherche, issus d'une revue de la littérature, de l'analyse de la documentation d'évaluation d'impact d'un échantillon de projets de développement et de dix entretiens semi-dirigés. La cinquième section interprète l'ensemble des résultats et établit un ensemble de constats et de remarques sur l'état de la prise en compte des impacts sociaux dans les processus d'ÉIES au Nunavik.

Finalement, puisque la réalisation de cette étude s'inscrit dans le mandat du CCEK de formuler des recommandations auprès des gouvernements responsables de l'application du chapitre 23 de la CBJNQ et de partager ses travaux avec les autorités responsables des autres processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik, la sixième et dernière partie de ce rapport présente les recommandations issues de ce travail de recherche et d'analyse. Des propositions concrètes sont formulées pour que les processus se déroulent dans des conditions optimales permettant une véritable analyse et la prise en compte des impacts sociaux dans les processus d'ÉIES. Des mesures sont également proposées pour améliorer les façons de faire en matière de gestion de l'information et de la documentation afin d'améliorer l'accès et la transparence des processus.

### 1. LE CADRE D'ANALYSE

Cette première section du rapport introduit le territoire du Nunavik et les quatre processus d'ÉIES qui y sont applicables. La notion d'impact social est ensuite abordée afin de permettre au lecteur de se familiariser avec son origine, son évolution et les défis méthodologiques qui y sont associés. En prenant comme point de départ les constats effectués lors de la première phase de la recherche, la méthodologie retenue pour réaliser cette deuxième phase du projet est finalement présentée.

#### 1.1. Les quatre processus applicables au Nunavik

Le Nunavik est le territoire septentrional de la province du Québec qui s'étend au nord du 55° parallèle et couvre une superficie de 507 000 km² (Rivet, 2020). Une population de 13 188 habitants dont environ 90 % est inuite (Statistique Canada, 2017) y vit au sein des 14 villages nordiques répartis sur les côtes de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava (Carte 1). À la limite méridionale se trouvent également les terres et le village de la Nation naskapie de Kawawachikamach où vivent plus de 1 000 membres de cette nation. Le mode de vie des Inuit et des Naskapis est influencé par un climat très froid, dont la température moyenne reste au-dessous de zéro entre novembre et mai.

Le Nunavik se situe principalement au-delà de la limite des arbres et la toundra couvre la plus grande partie de son territoire. La portion méridionale du Nunavik est toutefois partiellement couverte de forêts parmi lesquelles se trouvent des îlots de forêts exceptionnelles et importantes pour les communautés autochtones (CCEK, 2011).

Sa grande superficie lui confère des reliefs variés. La péninsule d'Ungava au nord de la région forme un grand plateau parsemé de quelques dénivelés notables, dont l'alternance de collines et de fjords qui dessinent le paysage dentelé autour de Kangiqsujuaq. Des sommets plus imposants se rencontrent à l'est de la région, près de la frontière du Labrador, parmi lesquels les monts Torngat et la plus haute montagne du Québec : le mont d'Iberville (1 652 m.) (Hébert, 2010). Le relief accidenté du centre de la région est propice à l'accumulation de grandes quantités d'eau qui sont à la source des grandes rivières Caniapiscau, Eastmain et Grande Rivière. Ces dernières se déversent vers l'ouest de la région, dans la baie d'Hudson et au nord dans la baie d'Ungava.

Avec des milliers de lacs, des dizaines de rivières et d'importantes superficies de tourbières, le vaste réseau hydrographique est complexe et très développé sur l'ensemble du territoire. Une autre composante aquatique d'une importance majeure est la mer qui, lorsque gelée, forme la banquise et devient l'extension du territoire de chasse, prolongeant la terre côtière où vivent la plupart des Inuit du Nunavik (Chaumeron, 2006). Pour les Inuit et les Naskapis, le territoire est bien davantage que la somme de ses attributs physiques. La culture riche en savoirs traditionnels fait partie intégrante du territoire (Watt-Cloutier, 2016). Il englobe également l'ensemble du vivant (Berkes, 2012).

La majorité des emplois se situent dans les secteurs primaire et tertiaire (WSP, 2015). Le territoire possède un important potentiel minier. Plusieurs compagnies, dont les entreprises Glencore et Canadian Royalties, ont établi des activités d'exploitation de gisement de minerai près de la Baie Déception afin de vendre le concentré de minerai à des fonderies situées à l'extérieur du territoire (SNC-Lavalin, 2015).



Carte 1: Le Nunavik et les villages nordiques (ARK, 2020)

Quatre processus d'ÉIES peuvent s'appliquer sur le territoire du Nunavik. Le régime constitué au chapitre 23 de la CBJNQ intitulé «L'environnement et le développement futur au nord du 55° parallèle » met en place un régime d'ÉIES bicéphale constitué d'un processus provincial et d'un processus fédéral. Le champ de compétence touché par un projet détermine la procédure applicable, et il peut arriver que les deux procédures s'appliquent simultanément ou soient harmonisées dans le cas de compétences fédérales et provinciales concurrentes. Le régime d'ÉIES s'appuie sur un mécanisme consistant en l'établissement *a priori* d'une liste d'activités assujetties à l'obligation de réaliser une étude d'impact et une liste d'activités soustraites. Lorsqu'une activité ne figure pas sur l'une de ces listes, il revient à l'entité responsable de décider de la pertinence de réaliser une étude d'impact. Le dispositif prévoit la participation d'intervenants allochtones et autochtones au sein de comités mixtes.

Le troisième processus applicable au Nunavik découle de l'application de la législation fédérale en matière d'évaluation d'impact. La LCEE 2012 a été remplacée en août 2019 par la LEI. Le processus d'évaluation d'impact fédéral vise les projets désignés qui sont le plus susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs dans les secteurs de compétence fédérale. Au moment d'écrire le présent rapport, aucun projet au Nunavik n'a encore été soumis au processus de la LEI.

Le quatrième processus résulte de l'application de l'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<sup>1</sup>.

#### 1.1.1. Processus d'évaluation provincial, chapitre 23 de la CBJNQ

En ce qui concerne le processus provincial, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) constituée de cinq (5) membres nommés par le gouvernement du Québec et de quatre (4) membres nommés par l'ARK, intervient à diverses étapes du processus. Elle constitue l'entité décisionnelle lors de l'analyse initiale (ou tri préliminaire)<sup>2</sup> qui vise à décider si une étude d'impact est requise. Elle intervient également à l'étape de la détermination du contenu de l'étude d'impact (ou cadrage) qui, une fois la nécessité d'une étude d'impact établie, identifie les principaux enjeux environnementaux, sociaux et économiques soulevés par le projet et détermine la portée de l'étude à réaliser. Une fois l'étude d'impact réalisée, la CQEK en fait l'analyse et décide si le projet peut aller de l'avant et, le cas échéant, détermine les mesures qui devront être

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Région marine du Nunavik : la région marine du Nunavik comprend toutes les zones marines, îles, terres et eaux dans les limites indiquées à l'annexe 3-2 de l'ARTIN. Les limites de la région marine du Nunavik comprennent des zones d'utilisation et d'occupation égales avec les Inuit du Nunavut ainsi que des zones d'utilisation et d'occupation égales et une propriété conjointe avec les Cris d'Eeyou Itschee.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Tri préliminaire (*screening* – tamisage – criblage) : phase d'analyse initiale qui permet d'évaluer l'ampleur de l'ÉIE requise et de déterminer si elle doit être détaillée (OCDE 1992a, cité dans André 2010, pp. 65-66).

adoptées pour en atténuer les impacts et maximiser les retombées. Toutefois, l'Administrateur provincial<sup>3</sup> peut, avec motifs, passer outre la décision de la CQEK.

#### 1.1.2. Processus d'évaluation fédéral, chapitre 23 de la CBJNQ

En ce qui concerne le processus fédéral, deux comités interviennent dans le processus. Le Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social (COFEX-Nord) est constitué de deux (2) membres nommés par l'ARK et deux (2) membres nommés par le gouvernement du Canada. Le Comité fédéral de sélection (COSÉ) est composé de deux (2) membres nommés par le gouvernement du Canada et de deux (2) membres nommés par l'ARK. Ces comités interviennent à titre consultatif aux étapes du tri préliminaire et du cadrage de l'étude d'impact. Le COFEX-Nord intervient au moment de l'examen de l'étude d'impact et à titre consultatif à l'étape de la décision. Toutefois, l'entité décisionnelle aux étapes du tri préliminaire, du cadrage et de la décision est l'Administrateur fédéral<sup>4</sup>. Le tableau 1 fait la synthèse du dispositif mis en place par le chapitre 23 de la CBJNQ et identifie les intervenants à chaque étape du processus.

Tableau 1: Intervenants du processus d'évaluation environnementale au Nunavik

Processus	Assujettissement (ou tri préliminaire)	Contenu de l'étude (ou cadrage)	Évaluation des impacts	Examen de l'étude d'impact	Décision
Provincial	CQEK	CQEK Administrateur	Promoteur	CQEK	CQEK*
Fédéral	COSÉ/COFEX- Nord Administrateur	COSÉ/COFEX- Nord Administrateur	Promoteur	COFEX-Nord	COFEX-Nord Administrateur
Recommande Décide					
Surveillance par le CCEK					

Tiré de : Fréchette, 2019

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

Le CCEK agit à titre d'organisme consultatif auprès des gouvernements responsables en ce qui concerne, d'une part, les lois et les règlements relatifs au régime de protection de l'environnement et du milieu social et, d'autre part, l'application et l'administration du régime. Il possède à cet égard un pouvoir de recommandation. Il étudie les mécanismes et les processus d'évaluation et

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L'Administrateur provincial est le directeur des services de protection de l'environnement ou son successeur ou toute(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps par le lieutenant-gouverneur en conseil à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence provinciale (CBJNQ, art. 23.1.6).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> L'Administrateur fédéral est le ministre de l'Environnement et du Changement climatique ou toute(s) autre(s) personne(s) autorisée(s) en tout temps par le gouverneur en conseil à exercer les fonctions décrites dans le présent chapitre, en matière de compétence fédérale (CBJNQ, art. 23.1.2).

d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social ainsi que la mise en œuvre du régime de protection de l'environnement et du milieu social et du régime d'utilisation des terres.

#### Consultation des communautés

Des consultations auprès des communautés peuvent être organisées à diverses étapes des processus d'évaluation environnementale. En ce qui concerne la procédure provinciale, lorsque le projet est obligatoirement assujetti, des consultations sont possibles aux étapes du cadrage et au moment où la CQEK analyse le projet. Lorsque le projet n'est pas obligatoirement assujetti, une consultation peut avoir lieu à l'étape du tri préliminaire et au moment où la CQEK analyse le projet.

En ce qui concerne la procédure fédérale, comme pour la procédure provinciale, lorsque le projet est obligatoirement assujetti, des consultations sont possibles aux étapes du cadrage et lors de l'analyse du projet. Lorsque le projet n'est pas obligatoirement assujetti, une consultation peut avoir lieu à l'étape du tri préliminaire et lors de l'analyse du projet.

Dans le cas de la procédure provinciale comme dans celui de la procédure fédérale, lorsque le projet n'est pas obligatoirement assujetti, la consultation tenue à l'étape du tri préliminaire compte également pour déterminer le contenu de l'étude d'impact si la décision est prise d'assujettir le projet à un examen plus poussé. Enfin, les promoteurs peuvent également tenir des consultations de leur propre initiative à l'une ou l'autre des étapes du processus. Les promoteurs peuvent volontairement choisir de tenir des consultations en amont des étapes du processus afin que les préoccupations soulevées par la population locale soient prises en compte dans l'élaboration du projet.

#### 1.1.3. Processus d'évaluation fédéral, LCEE 2012 et LEI

En 2019, la LEI a été adoptée pour abroger et remplacer la LCEE 2012. Ce faisant, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) est devenue l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC). La LEI prévoit des dispositions transitoires pour les évaluations environnementales qui étaient en cours ou qui se poursuivent en vertu de la LCEE 2012. Ces deux lois et leur règlement respectif demeurent pertinents au cours de cette transition et sont examinés ci-dessous. Au moment d'écrire cette étude, la LEI n'avait pas encore été déclenchée pour un projet potentiel au Nunavik.

#### Processus d'examen, LCÉE 2012

Les évaluations environnementales réalisées dans le cadre de la LCÉE 2012 déterminent si les projets désignés sont susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants :

- qui relèvent de l'autorité législative du Parlement concernant le projet, ou
- s'ils découlent d'une décision fédérale concernant le projet.

Les projets désignés sont des projets qui comportent des activités concrètes susceptibles d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, tel qu'il est déterminé par :

• le Règlement désignant les activités concrètes (DORS/2012-147), connu aussi sous le nom de Liste de projets 2012 (LCÉE 2012, al. 84 a)) ou un arrêté du ministre de l'Environnement et du Changement climatique (lorsqu'il y a des préoccupations du public et des circonstances particulières) (LCÉE 2012, art.14 (2)).

Les effets environnementaux sont définis comme suit dans la LCÉE 2012 :

- 5 (1) a) les changements qui risquent d'être causés aux composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement;
- 5 (1) b) les changements qui risquent d'être causés à l'environnement, selon le cas :
  - i) sur le territoire domanial,
  - ii) dans une province autre que celle dans laquelle la mesure est prise, l'activité est exercée ou le projet désigné ou le projet est réalisé,
  - iii) à l'étranger;
- 5 (1) c) s'agissant des peuples autochtones, les répercussions au Canada des changements qui risquent d'être causés à l'environnement, selon le cas :
  - i) en matière sanitaire et socioéconomique,
  - ii) sur le patrimoine naturel et le patrimoine culturel,
  - iii) sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles,
  - iv) sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance sur le plan historique, archéologique, paléontologique ou architectural.

Les évaluations environnementales réalisées dans le cadre de la LCÉE 2012 prennent en compte les éléments suivants :

- les effets environnementaux du projet, y compris
  - ceux causés par les accidents ou défaillances, et
  - les effets environnementaux cumulatifs;
- l'importance des effets environnementaux;
- les observations du public;
- les mesures d'atténuation et les exigences du programme de suivi du projet;
- la raison d'être du projet;
- les solutions de rechange pour réaliser le projet désigné;
- tout changement susceptible d'être apporté au projet du fait de l'environnement;
- les résultats de toute étude régionale pertinente;
- tout autre élément utile.

La responsabilité de l'administration du processus d'évaluation environnementale est répartie entre trois organismes. L'évaluation environnementale des projets réglementés par la Commission canadienne de sûreté nucléaire et par la Régie de l'énergie du Canada (anciennement l'Office national de l'énergie) est sous leur responsabilité exclusive. L'évaluation environnementale des projets désignés est prise en charge par l'AEIC.

Pour les projets réglementés par la Commission canadienne de sûreté nucléaire et la Régie de l'énergie du Canada ainsi que certains projets désignés par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique qui sont sous la responsabilité de l'AEIC, l'évaluation environnementale est obligatoire.

À partir de la description du projet fourni par le promoteur, l'AEIC détermine si une évaluation environnementale est requise en fonction des effets environnementaux négatifs que celui-ci pourrait entraîner dans les domaines de compétences fédérales, des observations du public et des résultats de toute étude régionale. Dans le cas où une évaluation environnementale est requise, l'AEIC publie un avis de lancement de l'étude et élabore l'ébauche des lignes directrices relatives à sa réalisation (cadrage). Toutefois, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique peut décider dans les 60 jours suivant l'avis de lancement de l'étude de renvoyer l'évaluation environnementale à une commission d'examen s'il y va de l'intérêt du public, c'est-à-dire: 1) lorsque les effets environnementaux négatifs sont potentiellement importants, 2) lorsqu'il y a des préoccupations du public à cet égard, 3) dans les cas où il y a la possibilité d'harmonisation avec d'autres instances.

La participation citoyenne est possible aux étapes de la détermination de la nécessité d'une évaluation environnementale (tri préliminaire), de l'ébauche de lignes directrices pour la réalisation de l'étude d'impact (cadrage), de la présentation de l'étude d'impact du promoteur et de la préparation de l'ébauche du rapport d'ÉIES par l'AEIC. Ceux qui le désirent peuvent transmettre leurs commentaires à l'AEIC. Lorsque l'évaluation environnementale est confiée à une commission d'examen, celle-ci tient une audience publique au moment de la présentation de l'étude d'impact du promoteur.

À la lumière des résultats de l'étude d'impact du promoteur et du rapport d'ÉIES de l'AEIC, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique doit déterminer si les effets environnementaux négatifs sont importants. S'il décide que la réalisation du projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, le ministre renvoie au Cabinet la question de savoir si ces effets sont justifiables dans les circonstances. Le cas échéant, il autorise le projet assorti des conditions de sa réalisation.

#### Processus d'examen, LEI

En 2019, la LEI est entrée en vigueur et a élargi l'examen des projets en considérant non seulement les impacts potentiels d'un projet sur l'environnement, mais aussi ses impacts sanitaires, sociaux et économiques à long terme ainsi que ses impacts sur les peuples autochtones, et en incluant une analyse comparative entre les sexes.

L'évaluation d'impact dans le cadre de la LEI inclut ce qui suit :

- mobilisation et participation précoces et régulières;
- collaboration et coopération;
- respect des droits et des compétences des peuples autochtones;
- prise en compte obligatoire des connaissances autochtones;
- renforcement des relations et des compétences Couronne-Autochtones.

Dans le cadre de la LEI, l'AEIC est la seule agence qui a la responsabilité de réaliser une évaluation d'impact fédérale pour de grands projets désignés. Les projets désignés qui sont également réglementés par la Commission canadienne de sûreté nucléaire et la Régie de l'énergie du Canada sont évalués dans le cadre d'un processus d'évaluation intégré avec l'AEIC.

La LEI introduit une nouvelle phase obligatoire de planification et de mobilisation précoces. Elle élargit également la portée du processus d'évaluation, lequel passe de l'évaluation environnementale à l'évaluation d'impact fondée sur le principe de la durabilité.

Tout comme pour la LCEE 2012, le processus d'évaluation d'impact de la LEI vise les projets désignés qui sont le plus susceptibles d'avoir des effets environnementaux négatifs dans les secteurs de compétence fédérale. Les projets peuvent être désignés par l'un ou l'autre des suivants :

- le Règlement sur les activités concrètes (DORS/2019-285) (connu aussi sous le nom de Liste de projets) (LEI, al. 109 b));
- un arrêté du ministre de l'Environnement et du Changement climatique (LEI, art. 9).

#### 1.1.4. Processus d'évaluation de l'ARTIN

L'ARTIN prévoit au chapitre 7 l'établissement des processus d'examen visant à évaluer les répercussions sur l'environnement des projets proposés devant être réalisés dans la région marine du Nunavik. À la discrétion du ministre<sup>5</sup>, un processus peut être réalisé soit par la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions (CRMNER) en vertu de la partie 7.5, soit par une Commission fédérale d'évaluation environnementale (CFÉE)<sup>6</sup> en vertu de la partie 7.6.

Il est important de noter que la CRMNER intervient dans les deux cas, mais son rôle change. D'abord, le projet est soumis par le promoteur au ministre qui le transmet à la CRMNER. À l'étape du tri préliminaire, cette dernière examine le projet afin de déterminer s'il aura des répercussions importantes et doit faire l'objet d'un examen, puis transmet un rapport d'évaluation au ministre. À l'étape du cadrage, des recommandations seront adressées au ministre pour la préparation des lignes directrices par la CFÉE ou la CRMNER selon que l'administration du processus soit confiée à un (art.7.6) ou à l'autre (art.7.5).

Par la suite, le promoteur prépare un « énoncé des répercussions » et le soumet au ministre qui le retransmet selon le cas à la CFÉE (art.7.6) ou à la CRMNER (art.7.5) qui procède à l'examen technique du document et, le cas échéant, peut organiser des consultations publiques. La décision d'autoriser ou non le projet et la détermination des conditions de sa réalisation relèvent du ministre. Si autorisé, la CRMNER délivre un certificat d'autorisation.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Dans l'ARTIN, il s'agit du ministre fédéral ou territorial responsable qui a la compétence pour autoriser la réalisation d'un projet, sauf disposition contraire.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La CFÉE est chargée d'examiner les répercussions environnementales et socioéconomiques, de déterminer si un projet devrait être réalisé ou non et, s'il est réalisé, à quelles conditions, puis de transmettre sa décision au ministre compétent. La Commission est composée de membres suggérés par la Société Makivik et par le gouvernement du Nunavut.

Étant donné la complexité et la diversité des processus d'évaluation d'impact applicables au Nunavik, le CCEK a produit le Guide de référence sur les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux s'appliquant au Nunavik. Ce document a été créé afin d'établir une distinction claire entre les quatre processus d'évaluation d'impact qui peuvent s'appliquer au Nunavik et met l'accent sur la participation du public. Il peut être trouvé à l'adresse suivante : <a href="https://keac-ccek.org/wp-content/uploads/2019/08/KEAC-ESIA-2019-f.pdf">https://keac-ccek.org/wp-content/uploads/2019/08/KEAC-ESIA-2019-f.pdf</a>

## 1.2. Impacts sociaux : définitions et notions afférentes

Nous explorerons dans cette section certains concepts fondamentaux de l'ÉIES et l'évolution de leur signification au fil du temps.

Le terme « environnement », tel que défini et interprété dans les textes législatifs instituant les processus d'évaluation d'impact sur l'environnement (ÉIE)<sup>7</sup>, aux États-Unis comme au Canada, inclut généralement le milieu humain. En outre, dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports*, (1992) 1 R.C.S 3, JE 92-180, la Cour suprême du Canada précise que le concept de « qualité de l'environnement » ne se limite pas à l'environnement biophysique. Selon la Cour, l'environnement est un sujet diffus, et sous réserve des impératifs constitutionnels, les conséquences sociales d'un changement environnemental font partie intégrante de la prise de décision concernant les questions ayant une incidence sur l'environnement.

Toutefois, d'aucuns considèrent que les considérations sociales ont occupé longtemps une place marginale dans l'ÉIE. Comme le signalait Finsterbusch (1995), les interprétations subséquentes des dispositions de la loi par les tribunaux créèrent beaucoup d'ambiguïtés quant aux exigences réelles que cela entraîne dans la réalisation des études d'impact (p. 21). Également, dans une étude dont les résultats ont été publiés en 2002, Burdge a recensé 160 articles scientifiques sur le thème de « l'évaluation des impacts sociaux » dans deux publications de référence : *Environmental Impact Assessment Review* et *Impact Assessment and Project Appraisal*. L'auteur tente d'identifier les facteurs expliquant la place plus ou moins grande qu'occupe l'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) dans le processus d'ÉIE et que ce dernier résume par le titre de son article : « Pourquoi l'évaluation des impacts sociaux est-elle le parent pauvre du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement ? ».

En se référant au cas états-unien, ce dernier évoque d'abord l'absence d'exigences spécifiques en matière d'ÉIS dans le guide de pratique du Conseil américain sur la qualité de l'environnement pour l'application de la National Environmental Policy Act. Il évoque également la tendance, à partir du début des années 1980, à substituer des stratégies de médiation environnementale et de participation du public à l'ÉIS; d'aucuns considèrent que l'implication des collectivités dans le

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Nous utilisons le terme évaluation des impacts environnementaux qui était d'usage jusqu'à récemment. L'ajout du terme « social » pour désigner l'activité consistant à analyser les impacts d'un projet est assez récent.

processus d'ÉIS constitue un bon moyen pour identifier les impacts sociaux et rechercher des solutions socialement acceptables aux problèmes soulevés par la réalisation d'un projet.

Enfin, à cette tendance s'est greffée l'émergence d'une nouvelle pratique, la conclusion d'ententes socioéconomiques entre les promoteurs de projets et les collectivités locales (souvent appelées ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)). Il s'agit généralement d'ententes privées intervenant en marge des processus publics d'évaluation des impacts sur l'environnement et dont l'objet consiste à maximiser les retombées des projets sur les plans social et économique. Ces ententes visent à répondre à une demande sociale pour une meilleure répartition des bénéfices entre les collectivités locales et l'ensemble de la société.

Mais au-delà des considérations portant sur la place relative occupée par les aspects sociaux dans l'évaluation des impacts environnementaux : Qu'est-ce que l'évaluation des impacts sociaux ?

Burdge et al. (1990) définit l'ÉIS comme suit :

«L'ÉIS est un processus systématique qui vise à déterminer les impacts sur la qualité de vie au quotidien de personnes dont l'environnement est affecté par une intervention physique ou un changement de politique. L'ÉIS commence par un état des lieux et une description des composantes susceptibles d'être affectées dans l'avenir, de manière à estimer les impacts sur la communauté une fois l'intervention ou le changement de politique réalisés. L'ÉIS est importante à l'étape de la surveillance des impacts en vue de mesurer les impacts réels par rapport aux impacts prédits. » (Burdge *et al.* 1990, p. 88) (traduction libre)

À l'instar d'autres auteurs, Burdge *et al.* (1990) établissent une distinction entre les processus de l'ÉIS et la participation des parties prenantes à l'ÉIE. Dès 1983, Freudenberg et Olsen (1983) avançaient que :

«... l'information sur les opinions n'est pas nécessairement la même chose que l'information sur les conséquences sociales. Les données concernant les opinions avant la réalisation d'un projet ou d'un changement de politique [...] sont importantes en soi. Mais l'information sur les attitudes n'est tout simplement pas la même chose que les informations sur les conséquences éventuelles... » (Freudenberg & Olsen 1983, p. 72)

Aussi, selon les auteurs, l'appui plus ou moins important à un projet manifesté par les participants lors d'une consultation ne constitue pas un indicateur fiable des impacts sociaux potentiels d'un projet.

Toutefois, il est important de préciser que les éclaircissements apportés par Freudenberg et Olsen (1983) ne signifient pas pour autant l'exclusion des acteurs sociaux de l'ÉIS; au contraire, différentes stratégies peuvent être utilisées pour intégrer ces derniers au processus de suivi, comme la mise sur pied de comités multipartites du type « table d'information et d'échange ».

Par ailleurs, à l'instar d'autres auteurs<sup>8</sup>, Burdge (1990) établit une distinction claire entre la notion de « changement matériel induit par une action » et celle « d'impact social du changement » ; distinction qui n'est pas toujours faite dans la pratique. À titre d'exemple, dans un cas analysé par

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Rossouw et Malan 2007, Gagnon 2002, Vanclay 1999, Burningham 1995, Blishen et al. 1979.

Gagnon (2002)<sup>9</sup>, le rapport d'ÉIES décrit l'augmentation du bruit découlant des travaux de construction et de l'augmentation de la circulation de véhicules lourds, mais omet de traiter des impacts humains/sociaux qui découlent de ce changement, soit les modifications des habitudes de vie, la perte de sommeil et le stress occasionnés aux résidents riverains des voies d'accès au chantier. Comme l'a démontré la chercheuse, même si les normes relatives au niveau moyen de bruit sont respectées, cela ne signifie pas qu'il y a absence d'impact. Les résultats d'une enquête réalisée en marge du suivi du promoteur révèlent que les sources ponctuelles de bruit, comme le passage de trains ou de convois routiers, peuvent entraîner des changements significatifs dans les habitudes de vie des résidents riverains, et cela malgré le respect des normes applicables en cette matière.

Cette « confusion » entre les deux notions n'est pas sans conséquence sur la portée du suivi. Dans le cas analysé par Gagnon (2002), les impacts sociaux/individuels de la perte de la forêt n'ont été l'objet d'aucun suivi puisque, suivant la logique appliquée par le promoteur, la mesure adoptée (l'achat des parcelles affectées par les émissions atmosphériques) avait pour effet d'annuler l'impact. Il en est de même des impacts sociaux/individuels de la détérioration de la qualité de l'environnement sonore découlant de la circulation intensive de véhicules lourds. Dans la mesure où le rapport d'ÉIES ne traitait que des changements matériels induits par le projet, c'est-à-dire de l'augmentation du niveau du bruit, la seule mesure de suivi envisagée consistait à s'assurer du respect des normes réglementaires édictées à cet égard.

Rossouw et Malan (2007) font également la distinction entre la notion de « changement matériel induit par une action » et celle « d'impact social du changement ». Ces derniers considèrent notamment que l'approche adoptée pour traiter des retombées des projets de développement s'appuie sur un postulat erroné ; c'est-à-dire que tous les changements induits par la réalisation du projet qui sont susceptibles d'améliorer la situation des collectivités, sur le plan de la satisfaction de leurs besoins de base en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, etc., constituent en soi un impact social positif. Au contraire, selon eux, certaines retombées du projet, comme l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois, peuvent entraîner des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales ; considérations qui sont absentes du « programme de surveillance sociale » qui accompagne la réalisation du projet à l'étude, dans lequel toute retombée du projet est considérée d'entrée de jeu comme positive.

À l'instar de plusieurs auteurs (Gagnon 2000, Vanclay 1999, Burningham 1995, Blishen *et al.* 1979), Rossouw et Malan (2007) avancent que les impacts sociaux d'un changement ne sont pas indépendants de la configuration des capitaux (ou des ressources) humains, institutionnels, économiques, financiers, naturels et physiques qui caractérisent chaque collectivité<sup>10</sup>. La nature et

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Construction du complexe industriel d'Alcan à Alma.

Rossouw et Malan (2007) se réfèrent au modèle de « soutenabilité sociale » de Moser (1998) qui distingue trois types de capitaux : social, productif et humain. Nous préférons nous référer à la définition de « collectivité rurale » élaborée par le Centre de recherche en développement territorial (CRDT). Le CRDT définit les collectivités rurales comme des systèmes dynamiques qui se caractérisent par une configuration de capitaux (ou ressources) spécifiques, humains, institutionnels, économiques, financiers, naturels et physiques, qui sont variablement activés suivant la mobilisation des acteurs territoriaux et leurs actions ou projets (Lafontaine *et al.* 2007).

l'importance de l'impact découlent à la fois de la nature et de l'ampleur du changement, et des caractéristiques des collectivités en ce qui concerne la configuration des capitaux, mais également de la capacité des acteurs territoriaux à les mobiliser. C'est pourquoi Rossouw et Malan (2007) estiment que l'ÉIS nécessite d'avoir une connaissance fine des caractéristiques de la collectivité dans laquelle interviennent ces changements. L'étude des impacts psychosociaux de la présence de la centrale nucléaire de Gentilly-2 (Québec) va dans le sens de la réalisation de cet objectif.

De plus, les divisions sociales (impacts) suscitées par la controverse créée par la réalisation d'un projet (changement) pourraient être plus ou moins importantes selon que les collectivités disposent de mécanismes de résolution de conflit et de médiation éprouvés (capital institutionnel). L'augmentation de la capacité concurrentielle des entreprises (impact) suscitée par les retombées d'un projet (changement) pourrait être plus ou moins importante selon le niveau de développement de l'entrepreneuriat (capital humain) sur un territoire donné.

Comme le souligne Gagnon (2002) à cet égard, dans la majorité des cas, les impacts sociaux ne sont pas indépendants des caractéristiques du milieu : « Selon le contexte social et le temps, l'impact peut varier : une communauté, tout comme un individu, peut accentuer, accélérer, occulter, voire annuler un impact. » (p. 3) L'enquête sur les impacts psychosociaux de l'exploitation de la centrale nucléaire de Gentilly-2 (Québec) a mis en lumière les perceptions des populations limitrophes ayant une incidence sur l'impact.

# 1.3. Démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux<sup>11</sup>

Pour la réalisation de la présente étude, nous avons adopté une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux. Elle consiste à identifier les activités d'un projet<sup>12</sup> pouvant constituer une source d'impact, à mesurer les changements induits par ces activités sur les composantes de l'environnement et de la société, et de les analyser au regard de problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux pour en déterminer les impacts.

Les résultats seront présentés au moyen d'une grille identifiant la source d'impact (en italique), les modifications des composantes du milieu biophysique et du milieu humain touchées (en italique) ainsi que les impacts de ces modifications au regard d'enjeux spécifiques. Cette façon de structurer l'information vise à établir la « chaîne des conséquences » des activités envisagées en identifiant ses éléments constitutifs au regard de chaque enjeu.

La grille d'analyse (tableau 2) constitue la représentation simplifiée de l'application d'une approche systémique de l'identification des impacts dont l'avantage consiste à donner une vision

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Les considérations soulevées dans cette section sont tirées d'un article publié par Côté G., J.-P. Waaub et B. Mareschal en 2018 intitulé «L'évaluation d'impact environnemental et social en péril : la nécessité d'agir ». La référence de l'article apparaît à la bibliographie du présent rapport.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Un projet comporte la réalisation de plusieurs activités qu'il importe d'expliciter au départ. S'il s'agit par exemple d'un projet de ligne de transport d'électricité, la phase préconstruction comporte la réalisation de travaux de déboisement, l'aménagement des accès, la phase construction inclue des travaux d'excavation et de terrassement. À la phase exploitation, la présence, le fonctionnement et l'entretien des équipements peuvent constituer des sources d'impact.

claire de la chaîne des conséquences relative à chaque enjeu, basée sur une définition *ad hoc* des composantes de l'environnement touchées et/ou des relations entre elles.

Les liens entre les éléments constitutifs de la chaîne des conséquences sont établis *a priori* à l'étape du cadrage<sup>13</sup> (aboutissant à l'émission de la directive pour la réalisation de l'étude d'impact par l'autorité responsable) et validés par la suite à celle de l'analyse et du suivi des impacts.

**Tableau 2 :** Analyse des impacts structurée par enjeux

ENJEU	SOURCE D'IMPACT	COMPOSANTE TOUCHÉE	IMPACT
Maintien des activités économiques liées à la foresterie	Création d'un réservoir de retenue  Préparation du site par enlèvement de la matière ligneuse	Forêt  Abattage d'une superficie de X km²	Viabilité de l'exploitation Diminution de la superficie exploitable

Cette façon de structurer l'information offre deux avantages principaux. Sur le plan de la clarté, la grille permet à l'utilisateur de l'information de faire le suivi de l'analyse au gré de l'acquisition des connaissances sur les impacts potentiels du projet. Sur le plan de la communication, les impacts potentiels et enjeux du projet sont clairement identifiés et leur structuration sous la forme d'une grille d'évaluation des impacts est explicitée.

L'application de l'approche par enjeux a été utilisée dans le cadre d'une étude semblable à la présente pour la réalisation d'une analyse des pratiques d'une entreprise en matière de suivi des impacts sociaux. L'utilisation d'une grille d'analyse semblable à celle présentée au Tableau 2 a permis de faire la synthèse d'informations disséminées dans plusieurs documents (directives, rapports d'ÉIES, rapports d'étude sectorielle portant sur des questions spécifiques, certificats d'autorisation, plans de gestion environnementale et sociale, rapports de surveillance et de suivi, correspondances entre le promoteur et l'autorité responsable, etc.) et de reconstituer la chaîne des conséquences relative à chaque impact social identifié. La grille d'analyse des impacts structurée par enjeu s'est avérée un outil très utile pour situer les catégories utilisées pour faire le suivi dans le contexte de l'ensemble de la démarche et pour acquérir la meilleure compréhension possible des enjeux sociaux des projets.

envisager (OCDE 1992a:14, cité dans André 2010, p. 66).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Cadrage (*scoping* – balayage – détermination de la portée): phase du processus pendant laquelle l'autorité compétente et le maître d'ouvrage, une fois qu'ils ont établi la nécessité d'une étude d'impact, identifient les principaux problèmes environnementaux soulevés par le projet et déterminent le calendrier et le champ des analyses à effectuer, les sources de connaissances spécialisées à utiliser et les mesures d'atténuation, d'amplification ou de compensation à

Une des méthodes parmi les plus utilisées pour la réalisation des études d'impact, la « méthode descriptive des impacts par composante du milieu », consiste à dresser un « dossier d'étude d'impact » comprenant une description du projet, une description des modifications (ou changements) des composantes du milieu (biophysique et humain) induites par les actions qui y sont reliées, et une évaluation de l'importance de ces modifications en termes d'impact. Les résultats sont présentés au moyen d'une grille d'évaluation de l'importance des impacts par composante du milieu et sont accompagnés des explications de l'analyste. Cette évaluation utilise une codification qualitative (forte — moyenne — faible). Trois variables principales sont habituellement prises en compte : l'intensité, l'étendue et la durée de l'impact.

Une lacune importante de cette approche consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement découlant d'une action donnée, sans se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux. L'évaluation de l'impact ne s'appuie souvent que sur le postulat général que toute modification d'une composante de l'environnement constitue un impact.

Par exemple, le seul fait qu'une variante d'un projet d'aménagement hydroélectrique prévoit l'abattage de 100 km² de forêt, par rapport à une autre où la superficie abattue n'est que de 60 km², permettrait suivant cette logique de conclure que la première a un impact plus important que la deuxième. À notre avis, cette conclusion est fausse, car elle confond deux notions fondamentales, celle de « modifications des composantes de l'environnement » qui renvoie aux conséquences matérielles ou directes d'une activité et celle « d'impact » qui renvoie à leur signification au regard d'enjeux. En effet, le fait de couper 100 km² de forêt ne signifie rien en soi, à moins de se référer à un enjeu donné.

Une même modification d'une composante de l'environnement (diminution du couvert forestier sur un territoire donné) qui découle d'une activité donnée (l'abattage de 100 km² de forêt) n'a pas la même importance (impact) selon l'enjeu au regard de laquelle elle est analysée. De fait, la modification de la composante « forêt » pourrait être analysée au regard de la biodiversité (enjeu environnemental), du maintien ou le développement de la pratique de la chasse sportive sur un territoire donné (enjeu social) ou encore de la viabilité des activités dans le secteur de la foresterie (enjeu économique).

Les critères pour évaluer l'impact ne sont pas les mêmes selon l'enjeu analysé. Il en est de même du seuil (minimum ou maximum) au-delà ou en deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non importante. C'est pourquoi, à défaut de se référer à un enjeu donné, à des descripteurs d'impact et à des seuils de variabilité spécifiques, l'attribution d'une valeur aux conséquences matérielles ou directes d'une activité donnée devient alors complètement arbitraire.

### 1.4. Approche méthodologique

Nous présenterons maintenant l'approche méthodologique retenue pour mener à bien ce projet de recherche. Malgré les difficultés relatives à l'accès à l'information, la première phase de la recherche a permis de faire plusieurs constats. Premièrement, depuis la mise en place des processus d'évaluation environnementale établis par le chapitre 23 de la CBJNQ, la majorité des projets assujettis à la procédure sont de petite ou de moyenne envergure (ex.: infrastructures portuaires et aéroportuaires). De ce fait, ils induisent des changements relativement peu importants sur les composantes de l'environnement biophysique et humain. Or, leur cumul dans le temps et dans l'espace peut avoir une incidence, notamment sur le mode de vie des populations locales, sur la structure sociale et sur la gouvernance à l'échelle des communautés et à l'échelle du territoire du Nunavik.

Deuxièmement, les impacts sociaux ne sont pratiquement jamais analysés. Les évaluations portent davantage sur la recherche de mesures d'atténuation et de bonification. La documentation composant les dossiers d'évaluation environnementale nous informe donc surtout sur les conséquences matérielles des projets. Dans les cas où les impacts sociaux sont analysés, des failles sont observées quant à la qualité de l'information contenue dans les divers rapports et documents versés aux dossiers d'évaluation environnementale consultés. Par exemple, dans le cas de Raglan (phases II et III), le rapport d'ÉIES soulève plusieurs problématiques sociales présentes sur le territoire du Nunavik, mais qui demeurent à toutes fins utiles non analysées. L'étude d'impact est remplie de longues descriptions de problématiques sociales susceptibles de constituer des enjeux du projet, mais n'aboutit pas à la formulation de critères pour en faire l'analyse et encore moins le suivi.

Finalement, la recherche a mis en lumière la complexité de la gestion des processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik, qui comportent plusieurs étapes et l'intervention d'organismes divers à chaque étape. L'absence de systèmes de gestion de l'information centralisés rend difficile la reconstitution du processus ayant mené à la décision d'autoriser un projet et l'élaboration des conditions de sa réalisation. Il a été très difficile de reconstituer les dossiers d'évaluation environnementale dont les pièces sont éparpillées entre les mains de plusieurs organismes et personnes.

Les observations préliminaires issues de cette première phase sont disponibles en Annexe A.

Les constats effectués lors de la première phase nous ont menés à proposer une voie alternative pour la poursuite du projet. Nous avons jugé que l'élargissement de notre échantillon de projets pour la réalisation de la phase II ne nous renseignerait pas davantage sur les lacunes de la pratique de l'évaluation environnementale dans le cadre des quatre processus applicables au Nunavik, mais qu'il fallait plutôt opter pour de nouveaux choix méthodologiques.

#### 1.4.1. Revue de la littérature

Nous avons réalisé une synthèse des études traitant de la prise en compte des impacts sociaux et des effets cumulatifs des projets de développement au Nunavik et dans des régions nordiques

comparables. Cela nous a permis d'identifier les bonnes pratiques appliquées dans d'autres juridictions nordiques ainsi que les lacunes dans les connaissances et dans les outils méthodologiques de l'ÉIES. La revue de la littérature s'est appuyée sur sept documents principaux :

- Les Lignes directrices pour l'évaluation des impacts environnementaux (EIE) dans l'Arctique élaborée en 1997 par plusieurs États circumpolaires qui ont collaboré dans le cadre de la « Stratégie de protection de l'environnement arctique » (Arctic Environment Protection Strategy, 1997);
- Le rapport sur les activités de la CQEK produit à l'occasion des 30 ans de sa création (1979-2009) (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009);
- Une étude examinant l'application de l'évaluation des effets cumulatifs dans le cadre de la CBJNQ commandée par le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) (Noble, Martin et Olagunju, 2016);
- Un mémoire de maîtrise portant sur les impacts sociaux de la mine Raglan auprès des communautés inuit de Salluit et de Kangiqsujuaq (Blais, 2015);
- Trois rapports publiés par des chercheurs issus de différents pays circumpolaires et chapeautés par le réseau Resources and Sustainable Development in the Arctic [ressources et développement durable dans l'Arctique]. Ces rapports effectuent un état des lieux de la prise en compte des impacts sociaux dans les évaluations d'impact dans l'Arctique:
  - Le premier groupe a réalisé un examen des cadres, des méthodes et des indicateurs utilisés pour l'évaluation des impacts socio-économiques des activités liées à l'exploitation des ressources naturelles dans l'Arctique (Petrov et al., 2014);
  - O Le second s'est penché sur les lacunes dans les connaissances sur les impacts sociaux de l'industrie minière dans le Nord canadien (Rodon et al., 2014);
  - O Le troisième groupe a mis en lumière la prise en compte des impacts sociaux du développement des ressources non renouvelables sur les communautés autochtones en Alaska, au Groenland et en Russie dans le cadre de projets d'exploitation de ressources non-renouvelables (Schweitzer et al., 2016).

Cette revue de la littérature nous a renseignés sur les forces, les faiblesses, les contraintes et les pistes d'amélioration déjà identifiées dans la littérature.

#### 1.4.2. Analyse de la documentation d'évaluation d'impact

Nous reprenons les résultats de l'analyse de la documentation d'évaluation d'impact d'un échantillon de projets assujettis aux processus provincial et fédéral prévus au chapitre 23 de la CBJNQ.

Quatre études d'impact analysées portent sur des projets assujettis au processus provincial du chapitre 23 de la CBJNQ :

• Projet d'aménagement hydroélectrique Innavik à Inukjuak (2010)

- Projet de site de matières résiduelles à Inukjuak (2014)
- Projet de mine Puimajuq (2015)
- Projet de mine Raglan (Phases II et III) (2015)

Quatre études d'impact analysées portent sur des projets assujettis au processus fédéral du chapitre 23 de la CBJNQ :

- Projet d'infrastructures maritimes de Quaqtaq (Phase II)
- Projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsujuaq (Phase I)
- Projet d'infrastructures maritimes d'Ivujivik (Phase II)
- Projet d'infrastructures maritimes de Baie Déception

Pour chacun des deux processus, les projets seront d'abord décrits, puis une synthèse des enjeux sociaux identifiés et traités dans le cadre de leur ÉIES sera présentée.

#### 1.4.3. Entretiens semi-dirigés

La dernière étape de la collecte de données a été la réalisation de 10 entretiens semi-dirigés avec les personnes qui interviennent ou qui sont déjà intervenues aux différentes étapes de l'un des processus d'ÉIES au Nunavik (tri préliminaire, contenu de l'étude [ou cadrage], évaluation des impacts, examen de l'étude d'impact, décision) afin de clarifier le rôle de chacun et de préciser le mode de fonctionnement des processus pris dans leur ensemble. La grille d'entretien utilisée pour guider la conversation est disponible en annexe (Annexe C) ainsi qu'une copie du formulaire d'information et de consentement que nous avons fait signer par l'ensemble des répondants (Annexe C).

# 2. RÉSULATS ISSUS DE LA REVUE DE LA LITTÉRATURE

Cette section présente les résultats de la revue de la littérature effectuée sur les thèmes de la prise en compte des impacts sociaux et des effets cumulatifs dans les ÉIES au Nunavik et dans d'autres régions du nord circumpolaire présentant des caractéristiques sociales et territoriales similaires.

# 2.1. L'ÉIS dans le nord circumpolaire

#### 2.1.1. Les impacts économiques dominent les impacts sociaux dans les évaluations

Les trois groupes de chercheurs du réseau Resources and Sustainable Development in the Arctic [ressources et développement durable dans l'Arctique] soulignent d'entrée de jeu que les impacts sociaux sont, de loin, moins bien documentés que les impacts sur l'environnement biophysique. Toutefois, les impacts sociaux découlant des retombées économiques des projets constitueraient l'exception.

En effet, la création d'emplois directs et indirects ainsi que le haut niveau des salaires associé aux projets d'exploitation des ressources naturelles sont des thèmes omniprésents dans les rapports d'ÉIES (Schweitzer *et al.*, 2016). Les retombées des projets miniers réalisés en régions arctiques, constituées non seulement de l'embauche de travailleurs, mais également de l'achat de biens et de services auprès d'entreprises à l'échelle locale, sont généralement considérées dans les rapports d'ÉIES comme ayant des impacts positifs directs et indirects sur la situation économique des territoires, à l'échelle des communautés ou des régions. Bien que cela soit rarement appuyé par des données probantes (voire quantifiables), l'implantation d'activités minières pourrait même avoir pour impact indirect de favoriser le démarrage de nouveaux projets miniers (Rodon *et al.*, 2014). Cependant, les projets n'entraîneraient pas que des impacts positifs.

Certaines retombées des projets comme l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois bien rémunérés peuvent entraîner des effets perturbateurs majeurs susceptibles d'exacerber des problèmes sociaux existants ou en créer de nouveaux (Buell, 2006). Partant, le bilan plutôt positif de l'augmentation du revenu des ménages en termes d'impact pourrait, après analyse, être plus mitigé (Noble et Bronson 2005). Par exemple, un revenu disponible plus élevé augmenterait la probabilité d'occurrence de comportements à haut risque, comme l'abus d'alcool ou de drogues, le jeu et la prostitution (Gibson et Klinck 2005).

Par ailleurs, Schweitzer *et al.* (2016) soutiennent que la dégradation de l'environnement découlant de l'implantation d'activités industrielles lourdes comme les projets miniers peut avoir un impact négatif sur l'économie locale basée sur la pratique de la chasse, de la pêche et du piégeage. Prenant pour exemples des cas provenant de l'Alaska et du Groenland, ces derniers observent que les rapports d'ÉIES ne tiennent pas compte de l'impact des projets sur l'économie locale. Plus souvent ces activités sont considérées dans les rapports d'ÉIES comme une pratique associée aux traditions plutôt que comme les éléments constitutifs de l'économie locale qui est à la base d'un système d'échange informel.

Toutefois, comme le soulignent Haley *et al.* (2011), on sait peu de choses sur les impacts réels de l'exploitation minière sur les économies traditionnelles dans le nord circumpolaire.

Enfin, un thème qui retient l'attention de certains auteurs est la répartition des avantages découlant des projets au sein des communautés. L'égalité intra et intergénérationnelle constitue un autre enjeu au regard duquel les retombées des projets miniers pourraient être analysées en termes d'impact (Davis, 2009).

#### 2.1.2. Les impacts sur les activités traditionnelles et l'utilisation des terres

Comme le souligne Buell (2006), les activités de chasse, de pêche et de piégeage de subsistance n'ont pas pour seule fonction de procurer des aliments aux communautés autochtones, mais constituent une composante essentielle de leur identité. Certaines valeurs communes y sont associées, comme l'importance de vivre en harmonie avec la nature et l'importance du partage et de la coopération (Kawagley 2006). En se référant à la situation groenlandaise, Olsen (2011) considère que l'alimentation traditionnelle est un des derniers «remparts culturels» pour les Inuits dont le mode de vie a changé radicalement au cours des dernières décennies. Aussi, selon l'auteure, lorsque les activités de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette sont menacées d'une manière ou d'une autre par l'implantation de projets de développement, ce sont la culture et le système économique des communautés affectées qui se trouvent fragilisés (Olsen, 2011). Pour Schweitzer et al. (2016), ces dimensions intangibles sont difficiles à cerner dans les ÉIES, notamment parce qu'il est difficile d'attribuer à un projet particulier les changements dans les valeurs culturelles d'une communauté. Ces auteurs soutiennent qu'une analyse approfondie des conceptions, des valeurs et des rôles contemporains des activités de subsistance dans les communautés autochtones est nécessaire pour comprendre les impacts de l'implantation de projets de développement à cet égard.

Par ailleurs, Rodon *et al.* (2014) ont mis en lumière des disparités dans l'évaluation des impacts des projets miniers sur le maintien des activités traditionnelles; activités auxquelles les communautés autochtones accordent beaucoup d'importance. Dans certains rapports d'ÉIES, l'impact est jugé faible. Dans d'autres, le bilan est plutôt mitigé. Tout en considérant que la participation de travailleurs autochtones au projet minier en tant qu'employés salariés diminuera le temps disponible à la poursuite de ces activités, d'aucuns soulignent du même souffle que les ressources à leur disposition pour se procurer de nouveaux équipements en favorisent le maintien. D'aucuns admettent ne pas savoir si les activités minières entraîneront une diminution ou une augmentation du temps consacré par la jeune génération à la pratique des activités de subsistance traditionnelles. Enfin, les auteurs du rapport d'ÉIES du projet de la « Mary River Mine » situé au Nunavut reconnaissent l'importance accordée par les communautés au maintien de la pratique des activités traditionnelles à long terme et prévoient la mise en place d'un programme de soutien pour les initiatives de transfert des connaissances et des compétences traditionnelles (Rodon *et al.*, 2014).

#### 2.1.3. Les autres impacts sociaux documentés

Rodon *et al.* (2014) ont répertorié une série de publications scientifiques qui mettent en lumière certains impacts sociaux de projets miniers réalisés dans le Nord canadien. Kenneth (1999) s'est intéressé à l'effet perturbateur de la présence de travailleurs allochtones sur l'identité individuelle et collective des populations autochtones habitant les territoires touchés par la réalisation des projets et qui pourraient être à l'origine de problèmes sociaux divers ou avoir pour effet d'exacerber des problèmes sociaux existants. Parlee et O'Neill (2007) attirent notre attention sur la perturbation des structures sociales établies découlant des changements rapides induits par les projets miniers. Ces changements créant une forte instabilité sociale peuvent entraîner des problèmes graves tels que l'anomie et le suicide.

Plusieurs impacts sur les femmes et les familles ont aussi été documentés, notamment par Gibson et Klinck (2005). Ces derniers ont démontré que dans un contexte de forte croissance économique, les femmes autochtones sont plus susceptibles d'être victimes d'exploitation sexuelle, de violence et d'infections sexuellement transmissibles, attribuables à des abus sexuels ou à la prostitution. Ces mêmes auteurs ont également mis en lumière le fait que les exigences et le stress liés au travail contribuent à modifier les rôles familiaux et affectent l'intégrité familiale. Finalement, Sosa et Keenan (2001) ont montré que l'horaire de travail d'un mineur peut créer des tensions au sein des familles, menant potentiellement à des conflits et à la violence.

Par ailleurs, la littérature scientifique consultée révèle plusieurs lacunes dans l'identification et l'analyse des impacts sociaux. Selon Rodon *et al.* (2014), les publications évaluées par des pairs ont très peu abordé les effets de l'exploitation minière sur la santé des communautés autochtones. Ces mêmes auteurs soulignent aussi que le déclin de la langue inuktitut causé par l'immersion anglaise au travail et le contact accru des jeunes Inuits avec les anglophones ne reçoit pas la considération qu'elle mérite, que ce soit dans la littérature scientifique ou dans les ÉIES.

Sur le même thème, Schweitzer *et al.* (2016) attirent notre attention sur le manque de connaissances sur les impacts de la mobilité entrante et sortante des communautés locales, en particulier durant la phase d'exploitation et après la cessation des activités d'un projet. Ils rapportent que des phénomènes d'exode de population ont été observés à la suite de la fermeture de projets d'exploitation des ressources naturelles en Alaska et au Groenland.

# 2.1.4. Particularités du contexte nordique à prendre en compte dans le processus d'évaluation

Durant les années 1990, plusieurs États circumpolaires ont collaboré à l'élaboration de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique*. Une composante de cette stratégie consistait à élaborer des lignes directrices pour l'ÉIE en région arctique (Arctic Environment Protection Strategy, 1997). Dès lors, on attirait l'attention sur l'importance de prendre en compte les particularités de ces régions, en ce qui concerne notamment le climat, les cultures locales et le fonctionnement des écosystèmes, dans le choix des méthodes pour la réalisation des études d'impact, notamment afin d'en adapter la portée et la durée. Cinq éléments sont mentionnés dans les lignes directrices pour la réalisation des ÉIES en région arctique à cet égard :

- **1. La multidisciplinarité** : Une approche multidisciplinaire est importante dans l'Arctique, où le lien entre l'environnement naturel et les caractéristiques socio-économiques peut être plus fort que dans d'autres régions. L'inclusion des connaissances traditionnelles comme source importante d'informations pour évaluer les impacts potentiels est également recommandée.
- **2. La flexibilité** : L'ÉIES doit être un processus flexible pour faire face à la complexité et à la diversité des contextes culturels tout en fournissant un forum pour l'échange de points de vue divergents et l'interprétation des informations.
- **3.** La participation : Le processus d'ÉIES doit permettre la participation d'un large éventail de parties prenantes, porteur de points de vue et de valeurs différentes, notamment celles des autochtones qui mettent de l'avant une vision non-marchande de la nature. La démographie des régions arctiques varie, mais certaines caractéristiques sont communes. De nombreux habitants de l'Arctique vivent dans des zones peu peuplées et la plupart ont encore des moyens de subsistance ancrés dans de vastes territoires.
- **4. Les effets cumulatifs** : Dans l'Arctique, les effets cumulatifs sont particulièrement préoccupants en raison de la sensibilité des milieux naturels et des longs délais de rétablissement.
- **5.** Le principe de précaution : Les auteurs soulignent que l'application du principe de précaution à l'ÉIES est particulièrement pertinente dans l'Arctique, où les données de base sont rares et où il existe des lacunes dans la compréhension des fonctions écologiques importantes des systèmes arctiques (Arctic Environmental Protection Strategy, 1997).

#### 2.1.5. Exemples de bonnes pratiques

La revue de la littérature a permis d'identifier certaines bonnes pratiques d'ÉIES dans l'arctique. Par exemple, selon Petrov *et al.* (2014), la méthode employée pour décrire les impacts sociaux dans le cas du projet d'expansion de la mine « Red Dog » en Alaska constitue un exemple à suivre. La description des impacts projetés de l'agrandissement de la mine et du port comporte des sections distinctes portant sur les effets différentiels et cumulatifs sur l'utilisation des terres, les loisirs, la subsistance, la santé publique, les ressources culturelles, les transports, les emplois, les revenus, le coût de la vie et la justice environnementale.

L'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie est également cité en exemple par Petrov *et al.* (2014) pour la qualité des consultations effectuées auprès des communautés affectées et l'intégration des enjeux sociaux dans l'analyse du projet gazier Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest en 2004. La partie socio-économique du rapport dans ce dernier cas met l'accent sur le bien-être communautaire, incluant le bien-être physique, émotionnel, social, culturel et économique des individus, des familles et de la communauté dans son ensemble. Le processus d'évaluation de l'Office d'examen se distingue également par l'intégration effective des commentaires des intervenants autochtones qui ont été pris en compte par l'adoption d'un train de mesures visant à répondre aux préoccupations exprimées. Toutefois, malgré ce bilan positif, les auteurs soulignent quelques lacunes liées au processus, en

particulier en ce qui a trait à la surveillance et au suivi des impacts. La démarche de consultation n'a pas non plus permis de tenir compte des impacts au-delà du territoire des huit communautés directement touchées, un problème courant des ÉIES trop étroitement ciblées selon Petrov *et al.* (2014).

Un autre exemple de bonnes pratiques provient du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Depuis l'ouverture de la première mine sur son territoire en 1996, ce dernier produit annuellement un rapport intitulé « Communautés et diamants » (CAD). Ce rapport vise à faire le bilan des impacts de l'activité minière sur son territoire. Il s'agit en quelque sorte d'un outil de surveillance de l'évolution de la situation socio-économique des communautés locales touchées par la réalisation des projets miniers. Le rapport CAD collige et analyse les données en fonction de cinq familles d'impact :

- 1. bien-être de la communauté, de la famille et de l'individu ;
- 2. bien-être culturel et économie traditionnelle ;
- 3. économie non traditionnelle :
- 4. effet sur le gouvernement;
- 5. développement durable.

Selon Petrov et al. (2014), les rapports CAD représentent un bon exemple d'une stratégie utile à la compréhension de l'impact des projets de développement et à l'élaboration par le gouvernement, les communautés et les entreprises de mesures spécifiques pour les atténuer. Toutefois, selon les auteurs, des efforts supplémentaires devront être faits dans l'avenir afin de mieux documenter les impacts sur la santé ainsi que les tendances démographiques et migratoires, par l'adoption d'indicateurs spécifiques pour en mesurer l'ampleur. Les rapports CAD demeurent souvent plutôt vagues et peu concluants quant à la contribution spécifique des activités minières aux changements socio-économiques observés au sein des communautés et l'adoption de mesures d'atténuation des impacts spécifiques (Petrov et al., 2014).

#### 2.1.6. Création d'un cadre commun pour les régions circumpolaires

Petrov et al. (2014) constatent la difficulté de comparer les pratiques entre les régions circumpolaires en matière d'ÉIES, chacune étant dotée de cadres juridiques distincts dont les caractéristiques influencent les façons de faire et l'analyse des impacts. Afin de pallier cette lacune, Petrov et al. (2014) suggèrent la création d'indicateurs d'impact adaptés aux zones circumpolaires et applicables à la réalisation des ÉIES. Il s'agirait en quelque sorte de normes minimales structurées sur la base des six catégories proposées dans le rapport Arctic Social Indicators publié en 2010 par le Conseil nordique des ministres (Norden) (Larsen et al., 2010).

# 2.2. Prise en compte des impacts sociaux par les processus applicables au Nunavik

La CQEK a publié en 2009 un rapport d'activités soulignant le trentième anniversaire de sa création (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009). Ses auteurs dressent un bilan de l'expérience de la CQEK dans l'application du processus d'ÉIES instauré par la CBJNQ; bilan qui est accompagné d'un regard sur l'avenir et des défis à relever pour en assurer la pérennité.

Ces derniers reconnaissent d'emblée l'interrelation complexe entre les impacts positifs et négatifs des projets de développement. Par exemple, la CQEK constate que si les projets miniers ont enrichi certaines communautés, ils ont aussi contribué aux changements observés dans la pratique des activités traditionnelles et dans la structure sociale des villages; situation qui illustre le dilemme auquel sont confrontés les Inuit, partagés entre le désir d'améliorer leurs conditions de vie matérielles et la crainte des impacts potentiels des projets sur l'environnement et le milieu social (Rodon *et al.*, 2014). L'équilibre dynamique entre les activités traditionnelles et le travail salarié est un des enjeux auxquels la CQEK continuera d'accorder une attention particulière dans l'avenir (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009).

Également, le rapport de la CQEK s'intéresse à l'impact positif de l'amélioration des infrastructures sur la qualité de vie des populations, mais dont une des conséquences est la transformation accélérée du mode de vie des communautés et l'émergence de problématiques nouvelles en découlant. Par exemple, l'amélioration des dessertes aériennes et maritimes a permis d'améliorer le bien-être économique des populations et l'accès à des produits de consommation. La croissance importante de la consommation et son corollaire, l'augmentation de la quantité des matières résiduelles, nécessitent la mise en place d'infrastructures adaptées au contexte nordique.

S'agissant des infrastructures, Jacobs, Berrouard et Paul (2009) insistent sur la nécessité de la cohérence dans les actions et de la concertation entre les intervenants pour y arriver. Selon ces derniers, les projets de grande envergure nécessitant l'implantation d'infrastructures de transport (routes, pistes d'atterrissage, quais), de production d'énergie et de gestion des matières résiduelles, comme les projets miniers, il importe de prendre en compte les besoins de l'ensemble des utilisateurs potentiels sur le territoire dans la perspective d'en optimiser l'usage et d'éviter la multiplication d'installations à utilisateurs uniques<sup>14</sup>. Selon la CQEK, le programme d'infrastructures maritimes au Nunavik aurait bénéficié de l'application d'un processus d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) en complément de l'évaluation des impacts d'installations destinées à l'usage d'un utilisateur unique (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009).

Par ailleurs, dans son rapport, la CQEK identifie trois éléments susceptibles d'avoir un impact sur le mode de vie des populations, la structure sociale des communautés, le développement économique et la gouvernance au Nunavik dans l'avenir :

• Les changements climatiques ;

l'aménagement des ports minéraliers en zone côtière tropicale : cas de la Guinée », réalisée comme exigence partielle du doctorat en science de l'environnement : Montréal, Université du Québec à Montréal, 266 p.

<sup>14</sup> Voir à ce sujet la thèse de Mariama DIALLO (2019) intitulée : «L'Évaluation environnementale stratégique de

- La croissance démographique qui influence la structure sociale des communautés et la prestation des services sociaux et éducatifs ;
- Le développement de nouveaux projets d'exploitation des ressources naturelles.

En conclusion, la CQEK souligne dans son rapport que la population du Nunavik a une volonté forte de prendre en main la gestion de son territoire. Pour accompagner ce changement, la CQEK s'engage à intégrer toutes les préoccupations des Inuit face aux projets de développement et d'adopter les meilleures pratiques en matière d'évaluation environnementale (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009).

## 2.3. Outils méthodologiques

Une méthodologie rigoureuse peut permettre d'éviter certains écueils rencontrés par l'ÉIES, mais la revue de la littérature nous enseigne que plusieurs défis subsistent.

#### 2.3.1. Manque de cadres théoriques pour l'élaboration d'indicateurs

Petrov *et al.* (2014) qualifient de « peu sophistiquée » l'approche appliquée pour déterminer les catégories d'impact ainsi que les indicateurs de mesures pour les analyser. Ces choix, dictés surtout par le « bon sens », donnent ouverture à des biais déterminés en partie par l'intérêt porté par le promoteur à certaines problématiques et par l'accès plus ou moins facile aux données. Malgré les normes contenues dans les lois et les règlements, ainsi que celles déterminées au cas par cas dans les directives pour la réalisation des études d'impact de projets spécifiques, il est souvent difficile de savoir quels ont été les fondements conceptuels sur lesquels s'appuie le choix des paramètres évalués. Il est également difficile d'identifier clairement la démarche suivie par les analystes pour analyser les impacts. Selon les auteurs, le choix des éléments à mesurer et la façon de les mesurer doivent s'appuyer sur les sciences sociales de haut niveau ce qui n'est pas toujours le cas (Petrov *et al.*, 2014).

Par ailleurs, Rodon *et al.* (2014) ont identifié plusieurs lacunes au niveau de l'identification (conséquences sociales des projets non analysées) et de l'analyse (impact sous ou sur évalués) que ces derniers attribuent au manque de données sur le milieu humain. Les auteurs donnent l'exemple de la situation de l'emploi dans les communautés autochtones et le taux de scolarité des travailleurs autochtones ; l'absence de données rend difficile la détermination des besoins en formation [afin de favoriser la participation de ces derniers aux projets de développement].

Selon Petrov *et al.* (2014), l'absence [ou la mauvaise qualité] de données sur le milieu humain rendrait d'autant plus difficile l'évaluation de l'importance des impacts qui nécessite de lier chaque niveau (fort, moyen, faible) à des seuils spécifiques comme requis par la LEI.

#### 2.3.2. Focalisation étroite des ÉIES

Petrov et al. (2014) se sont intéressés à la portée des ÉIES, notamment sur le plan territorial. Ces derniers observent que le territoire d'étude considéré pour l'analyse des impacts sociaux se limite aux communautés directement affectées par les projets. Or, comme ils le soulignent, les répercussions des projets industriels de grande envergure, comme les projets miniers, s'étendent sur des territoires qui débordent largement les limites des communautés directement affectées par leur réalisation en raison de leur proximité physique des sites d'implantation. La plupart des projets impliquent la mobilisation de ressources financières, matérielles et humaines qui proviennent de communautés ou de régions éloignées du site du projet. Les auteurs suggèrent d'élargir l'étendue de la zone d'étude et, partant, les indicateurs pour l'analyse des impacts sociaux et économiques. Ces changements sont d'autant plus nécessaires si on prend en compte les liens dynamiques qu'entretiennent les territoires entre eux, notamment sur le plan économique. La réalisation des grands projets entraîne des mouvements de population entre territoires. Le va-et-vient des personnes affectées à la réalisation des projets, porteuses d'expertises diverses est susceptible de favoriser le transfert de connaissances contribuant à l'amorce ou à l'accélération de changements sociaux à l'échelle de territoires donnés (Petrov et al., 2014).

Par ailleurs, Petrov *et al.* (2014) attirent notre attention sur les particularités de l'ÉIES appliquée à la réalisation de projets de petite envergure et sur la nécessité d'adopter des normes adaptées aux ressources limitées des promoteurs de ce type de projets. Ces derniers déplorent le manque d'outils et de techniques permettant la réalisation d'études d'impact répondant à des normes de qualité strictes, mais nécessitant moins de ressources. Une des propositions formulées par les auteurs à cette fin consiste à autoriser le suivi communautaire où les coûts et les responsabilités sont partagés entre les promoteurs, les communautés et le gouvernement (Petrov *et al.*, 2014).

#### 2.3.3. Inclinaison quantitative des ÉIES

Selon les auteurs de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* (1997), il est important de reconnaître que les impacts sociaux, particulièrement en région arctique, ne sont pas toujours « saisissables » par l'application d'une approche positiviste axée principalement sur les effets quantifiables de type « causes à effets » des projets de développement. À cause de leur complexité, de leur multidimensionnalité et de leur étendue, les impacts sociaux requièrent l'utilisation d'indicateurs qualitatifs ou d'indicateurs agrégeant données quantitatives et données qualitatives.

Petrov *et al.* (2014) partage ce point de vue. Selon ces derniers, la tendance à avoir recours exclusivement à des indicateurs quantitatifs en matière d'évaluation d'impacts sociaux introduit un biais parce qu'ayant pour effet d'exclure de l'analyse certains types d'impact « non quantifiables ». Certains modèles qui consistent à attribuer une valeur monétaire aux modifications des composantes de l'environnement induites par un projet sont critiqués pour la même raison.

Aussi, Petrov *et al.* (2014) préconisent l'utilisation de méthodologies permettant l'utilisation d'indicateurs qualitatifs dont les avantages sont :

- La capacité à identifier les processus, les modèles et les relations à l'échelle locale;
- La capacité à apprécier la complexité et l'interdépendance au sein des communautés autochtones et locales, leurs vulnérabilités, leur résilience et leur adaptabilité;
- La capacité à « voir les impacts avec les yeux des peuples autochtones » ;
- La capacité de prendre en compte à la fois les aspects matériels et symboliques du bienêtre humain.

Enfin, les auteurs de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* (1997) attirent notre attention sur l'importance de la prise en compte des systèmes de valeurs portés par les parties prenantes (ex : promoteurs *v*. communautés autochtones) dans l'analyse des résultats et du défi que cela représente sur le plan méthodologique.

#### 2.4. Accès à l'information

Rodon *et al.* (2014) et Petrov *et al.* (2014) identifient de nombreuses lacunes dans les connaissances sur l'environnement biophysique et l'environnement humain des régions nordiques<sup>15</sup>. Le manque ou la mauvaise qualité de l'information ont une incidence sur la capacité à réaliser des analyses de qualité et, partant, sur la capacité prédictive de l'ÉIES et à évaluer l'importance des changements induits par les projets et les impacts sociaux en découlant. Aussi, comme démontré par Rodon *et al.* (2014), l'évaluation de l'importance de l'impact d'un projet sur, par exemple, le maintien des activités traditionnelles, peut varier considérablement d'une ÉIES à l'autre.

De plus, les auteurs de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* (1997) soulignent que le manque d'informations de base sur les régions arctiques peut avoir pour conséquence d'allonger le temps de réalisation des ÉIES par rapport aux régions tempérées où l'information est plus abondante et plus facilement accessible. Afin de pallier cette lacune, dans ses lignes directrices pour la réalisation des études d'impact, la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* suggère quatre mesures principales :

- Combiner les connaissances traditionnelles et scientifiques ;
- Utiliser des méthodes compatibles avec d'autres programmes pour collecter des informations de base dans l'Arctique, y compris sur les enjeux socio-économiques;
- Utiliser des informations qualitatives et quantitatives ;
- Allouer un temps suffisant pour la collecte et la compilation des informations de base (Arctic Environment Protection Strategy, 1997).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Les informations spécifiques concernant les femmes et de nombreux enjeux socio-économiques sont largement indisponibles.

S'agissant des connaissances traditionnelles des peuples autochtones, leur contribution à l'analyse des impacts doit être reconnue. L'intégration des connaissances traditionnelles permet entre autres de mieux comprendre la nature des impacts des projets sur les peuples autochtones, de réduire l'incertitude quant à l'évaluation de leur importance, d'identifier les conditions de réalisation des projets et d'élaborer les programmes de surveillance et de suivi environnemental. Aussi, les connaissances traditionnelles doivent être intégrées systématiquement à toutes étapes du processus d'ÉIES. Les stratégies de cueillette d'information devront être adaptées en conséquence (Arctic Environment Protection Strategy, 1997).

### 2.5. Participation du public

Selon Petrov *et al.* (2014), la participation citoyenne joue un rôle essentiel pour assurer la crédibilité et l'efficacité du processus d'ÉIES. Elle contribue à l'établissement de liens de confiance entre les promoteurs et les communautés d'accueil [nécessaires à l'acceptation sociale des projets]. Toutefois, ces derniers considèrent que les moyens déployés pour assurer une participation citoyenne « significative » au processus d'ÉIES sont généralement insuffisants. Galbraith *et al.* (2007) notent des lacunes importantes concernant la participation des communautés au niveau du suivi environnemental et de la gestion des projets.

Pour les auteurs de la *Stratégie pour la protection de l'environnement arctique* (1997), les agences gouvernementales, les promoteurs et les chercheurs doivent développer une meilleure compréhension des peuples autochtones, de leur culture et de la structure socio-économique des communautés. Pour ce faire, ils doivent travailler avec leurs leaders communautaires.

Les méthodes de communication ne doivent pas être intrusives et devraient tenir compte des coutumes ainsi que des modes de vie des peuples autochtones. Le recours à des traducteurs et des interprètes maîtrisant les langues locales est souvent essentiel (Arctic Environment Protection Strategy, 1997). Blais (2015) abonde dans le même sens et ajoute que l'analyse des impacts doit prendre en compte le contexte propre à chaque communauté affectée par un projet. S'agissant du cas de l'ÉIES du projet de Mine Raglan, Blais (2015) a démontré également que certains impacts importants pour la communauté de Salluit ont été à peine ou pas évoqués à Kangiqsujuaq et inversement.

Par ailleurs, Esteves, Franks et Vanclay (2012) soutiennent que les populations affectées par un projet devraient bénéficier du support nécessaire leur permettant de construire la meilleure compréhension possible des changements à venir et, partant, d'améliorer leur capacité à s'y adapter. Ils ajoutent qu'une attention particulière devrait être portée aux populations les plus vulnérables.

Enfin, Petrov *et al.* (2014) attirent notre attention sur l'émergence de nouveaux types de collecte d'informations permettant de rejoindre plus directement les populations affectées, tels que les groupes de discussion et les entretiens. Une autre pratique émergente consiste à impliquer les membres de la communauté dans la collecte et l'analyse des informations dès les premières étapes de la réalisation d'une ÉIES jusqu'à celle du suivi des impacts (Knopp *et al.*, 2013).

#### 2.6. Surveillance et suivi environnemental et social

La plupart des rapports d'ÉIES comportent aujourd'hui des plans de gestion environnementale et sociale (PGES) comprenant l'ensemble des mesures d'atténuation et de surveillance environnementale à prendre en compte durant les phases de construction et d'exploitation pour éliminer les effets négatifs du projet sur l'environnement et la société, les compenser ou les ramener à des niveaux acceptables. Les rapports d'ÉIES comportent également des programmes de suivi environnemental et social dont les objectifs consistent à vérifier l'efficacité des mesures d'atténuation des impacts, de maximisation des retombées et de compensation et, le cas échéant, à prendre les mesures appropriées pour répondre aux impacts non prévus ou aux impacts prévus, mais dont l'ampleur a été sous-estimée ou surestimée (nouvelles études). Toutefois, selon Noble et Storey (2005), ces objectifs ne sont pas toujours atteints. En réalité, l'accent est surtout mis sur la vérification de l'exactitude des impacts.

Par ailleurs, Rodon *et al.* (2014) se sont intéressés à la diffusion publique des rapports de suivi et à leur qualité. Ces derniers constatent que très peu de rapports de suivi sont disponibles et que la plupart consistent en des entretiens qualitatifs avec des travailleurs et des membres des communautés. Également, ils déplorent l'absence de cohérence entre la structuration des rapports de suivi et celle des rapports d'ÉIES; les rapports de suivi ne renvoient pas systématiquement aux impacts identifiés dans les rapports d'ÉIES.

En ce qui concerne plus spécifiquement les rapports de suivi portant sur les impacts sociaux des projets miniers dans le Nord canadien, Rodon *et al.* (2014) relèvent plusieurs lacunes dans l'identification des impacts sociaux étant l'objet de suivi. Il n'y a aucune mention des effets sur le coût de la vie ou le nombre réel d'emplois créés directement ou indirectement pour les Autochtones par les mines. De plus, les rapports de suivi ne contiennent aucune information sur des modifications éventuelles à l'espérance de vie et à l'état de santé des populations. Dans la plupart des cas, la pénurie et la qualité des logements ne sont pas prises en compte, pas plus que les variations du taux de criminalité. Les changements dans la cohésion sociale, y compris la migration des Inuits et des allochtones dans et hors de la communauté et ses impacts, ne sont pas discutés. L'évolution des rôles de genre n'est pas non plus abordée. Enfin, aucune donnée quantitative sur la participation aux activités traditionnelles ou la transmission des connaissances et compétences traditionnelles n'est disponible (Rodon *et al.*, 2014).

Pour Petrov *et al.* (2014), l'amélioration des processus de surveillance et de suivi environnemental et social est essentielle à la réalisation du plein potentiel de l'ÉIES pour l'acquisition d'une meilleure compréhension des effets du développement des ressources sur les communautés arctiques.

Les études de cas analysées par les auteurs démontrent également la tendance à développer des cadres d'ÉIES intergouvernementaux intégrés comprenant des éléments de suivi et de surveillance, comme les accords de surveillance socioéconomique dans les TNO et le programme de surveillance générale du Nunavut. Dans le cadre de la construction d'un tel système, il est important de souligner que, bien qu'inévitable, la dépendance excessive à l'égard des indicateurs

standards devrait, selon les auteurs, être progressivement réduite en faveur des programmes de surveillance communautaire, qui refléteront mieux les besoins des communautés et les spécificités locales et régionales (Petrov *et al.*, 2014).

## 2.7. Évaluation des impacts cumulatifs<sup>16</sup>

Un impact cumulatif est « le résultat d'une combinaison d'impacts générés par un même projet ou par plusieurs projets ou activités dans le temps (passé, présent ou avenir) et dans l'espace » (André, 2010, p. 45). L'évaluation des impacts cumulatifs (ÉIC) est une pratique qui est intégrée à l'ÉIE de projets individuels, mais est surtout associée à l'ÉES parce que s'intéressant aux composantes de l'environnement qui sont à la fois touchées par le projet et liées à une problématique territoriale (ex. : les berges du lac X (composante de l'environnement) — érosion des berges (problématique territoriale). Il est généralement reconnu que l'ÉES territoriale (ou régionale), à cause de sa portée, offre un cadre plus approprié à l'ÉIC.

Toutefois, au Québec comme au Canada, la pratique de l'ÉIC se concentre principalement au niveau de l'ÉIE de projets individuels. Selon Noble, Martin et Olagunju (2016), l'ÉIC au cas par cas peut causer plus de tort que de bien parce que se limitant souvent à la détermination de la contribution spécifique du projet (généralement jugée comme négligeable) à une problématique dont les causes sont multifactorielles. Aussi, selon les auteurs, cette approche de l'ÉIC conduit à une analyse superficielle des impacts cumulatifs et, par voie de conséquence, au niveau du suivi environnemental dont l'objectif est de faire l'analyse des impacts réels (Noble, Martin et Olagunju, 2016). Qui plus est, les auteurs ont noté plusieurs lacunes dans la majorité des ÉIC réalisées dans le cadre des évaluations d'impact de projets spécifiques : faiblesse de l'analyse des tendances sur une échelle temporelle longue et des extrapolations en découlant, lacune dans l'établissement de liens entre les facteurs de stress et les réponses possibles ou dans la modélisation des conditions futures de composantes valorisées de l'environnement. Enfin, les ÉIC se limitent souvent à une description qualitative.

Petrov *et al.* (2014) abondent dans le même sens. Les processus existants offrent une analyse et un suivi fragmentaires qui ne reflètent pas adéquatement la nature complexe des relations entre les composantes de l'environnement biophysique et humain, particulièrement lorsqu'il s'agit de définir la notion de bien-être humain. Or, la compréhension nuancée et précise des impacts socio-économiques liés à l'exploitation des ressources naturelles nécessite selon Petrov *et al.* (2014)

« impacts cumulatifs ».

Toutefois, comme mentionné précédemment à la section 1.3, dans le cadre de présente étude nous distinguons les deux notions. La notion « d'effets » renvoie aux modifications des composantes de l'environnement induites par un projet et la notion « d'impact » à la signification de ces modifications au regard de problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeu. Cette distinction prendra toute son importance dans la relecture du projet des phases II et III du projet Raglan aux sous-sections 5.1.2 et suivantes.

Dans la littérature scientifique, les auteurs utilisent indistinctement le terme « effets cumulatifs » et « impacts cumulatifs ». Les deux termes sont utilisés également dans les lois et les règlements des états. Dans la LEI du Canada, le législateur utilise le terme « effets cumulatifs ». Dans la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec, on utilise les deux termes : « effets cumulatifs » et « impacts cumulatifs ». Dans la présente sous-section, nous utilisons le terme

une analyse qui prend en compte les impacts induits par un projet, à la fois à l'échelle d'un territoire donné (communauté ou région) et à l'échelle de groupes spécifiques, particulièrement les groupes vulnérables.

Pour Noble, Martin et Olagunju (2016), les promoteurs ne sont pas les uniques responsables des lacunes observées dans la pratique de l'ÉIC. Elles sont également le reflet de l'encadrement législatif et réglementaire de la pratique et des conditions imposées dans les directives émises pour la réalisation des études d'impact. Entre autres, dans les cas étudiés, les auteurs notent l'absence d'exigences spécifiques dans la directive portant sur l'élaboration de programmes d'atténuation et de suivi des impacts cumulatifs.

Qui plus est, de l'avis de Noble, Martin et Olagunju (2016), les directives émises par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) du Québec pour la réalisation des ÉIC ne reflètent pas les exigences des pratiques exemplaires dans le domaine. Également, se référant aux conclusions de l'étude commandée par le CCEBJ en 2016, plusieurs améliorations seraient à apporter à la pratique de l'ÉIC dans le cadre des processus d'évaluation environnementale établis par la CBJNQ.

Parmi les défis à relever, Noble, Martin et Olagunju (2016) attirent notre attention sur le manque d'information concernant les territoires nordiques, particulièrement en ce qui concerne l'accès à des données quantitatives sur les composantes de l'environnement biophysique et humain et leur évolution dans le temps. S'agissant de manque d'information sur un territoire spécifique, une communauté ou une région, les auteurs suggèrent de s'appuyer sur des connaissances provenant d'autres territoires aux caractéristiques comparables ainsi que sur les savoirs des communautés locales et les savoirs traditionnels autochtones.

Rappelant qu'une bonne analyse prospective des impacts cumulatifs doit être fondée sur les faits, et un argumentaire clair en appui des hypothèses sur lesquelles sont fondées les prévisions d'impact, Noble, Martin et Olagunju, (2016) citent l'exemple de l'ÉIC réalisée dans le cadre de l'ÉIE du projet d'aménagement hydroélectrique Eastmain 1-A, par le promoteur Hydro-Québec. Dans ce cas spécifique, conformément au dispositif du processus établi par la CBJNQ, la directive pour la réalisation de l'étude d'impact a été élaborée conjointement par le COMEV et l'AEIC<sup>17</sup>, et appuyée par une consultation réalisée auprès des communautés autochtones et allochtones. Qui plus est, la longue présence d'Hydro-Québec dans la région ainsi que l'accès à des données de référence et des plans de développement du secteur hydroélectrique ont contribué à l'amélioration de la qualité de l'ÉIC.

Par ailleurs, s'agissant du Nunavik, Jacobs, Berrouard et Paul (2009) soulignent que les impacts structurants et cumulatifs du développement du réseau routier sont particulièrement à surveiller. En plus des réseaux routiers des 14 villages nordiques, un réseau de routes a aussi commencé à se développer pour répondre aux besoins de l'industrie minière et d'autres qui verront probablement le jour pour relier de nouveaux projets industriels ou encore des parcs nationaux. La CQEK a évalué plusieurs de ces routes en tant que composantes d'un projet. Toutefois, « l'impact cumulatif de ces corridors de transport et l'effet structurant de ceux-ci sont de plus en plus

-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Anciennement nommée : Agence canadienne d'évaluation environnementale.

évidents à l'échelle de la région et la Commission devra tenir compte de ces impacts » (Jacobs, Berrouard et Paul, 2009, p. 35).

#### 2.8. Ententes sur les répercussions et les avantages

Dans la perspective d'améliorer l'acceptabilité sociale et environnementale de leur projet, les entreprises négocient des ERA (Prno, Bradshaw et Lapierre 2012). Cette pratique s'est implantée progressivement à partir de la fin des années 1980, à une époque où on assistait à un resserrement des lois environnementales et à la reconnaissance accrue des droits ancestraux des peuples autochtones. Les ERA portent à la fois sur les mesures d'atténuation des impacts des projets, mais surtout sur les retombées économiques et autres avantages dont bénéficient les communautés locales. Certaines mesures concernent également le renforcement des capacités communautaires. Ces mesures contribuent à renforcer l'image de bon citoyen corporatif des entreprises (Rodon *et al.*, 2014).

Les ERA permettent d'accroître la coopération et le partage d'information et de connaissances entre les promoteurs et les communautés autochtones (Duhaime, Bernard et Caron, 2011). Toutefois, d'aucuns soulignent que les avantages économiques directs négociés dans le cadre des ERA ne garantissent pas la prospérité des communautés concernées puisque les investissements dans les secteurs sociaux et de la santé sont négligés (Roy, Lapointe & King-Ruel 2012). Toutefois, à cause du caractère confidentiel de ces ententes, peu de recherches ont été réalisées à ce sujet étant donné l'accès difficile aux données (Rodon *et al.*, 2014).

# 3. RÉSULTATS ISSUS DE LA DOCUMENTATION D'ÉVALUATION D'IMPACT

Les résultats présentés dans cette section proviennent de la première phase de la recherche. Un échantillon de quatre projets assujettis au processus provincial d'ÉIES du chapitre 23 de la CBJNQ et de quatre projets assujettis au processus fédéral du chapitre 23 de la CBJNQ ont été analysés. Pour chaque processus, les projets analysés sont d'abord décrits, puis les impacts sociaux sont identifiés et présentés au moyen d'une grille d'analyse structurée par enjeux. La grille d'analyse pour les projets assujettis au processus provincial est disponible en Annexe D, et celle pour les projets assujettis au processus fédéral en Annexe E. Il est à noter que des différences peuvent exister entre la description des projets issue de la documentation d'évaluation d'impact et leur mise en œuvre réelle, notamment en raison de la pandémie de COVID-19 qui a compromis l'atteinte de certains objectifs, par exemple en ce qui concerne l'embauche de travailleurs locaux.

#### 3.1. Processus d'évaluation provincial, chapitre 23 de la CBJNQ

#### 3.1.1. Description des projets analysés

Projet d'aménagement hydroélectrique Innavik à Inukjuak

Le projet Innavik est un projet d'aménagement hydroélectrique de 7,5 MW sur la rivière Inukjuak (RSW, 2010). Il comporte l'érection d'un barrage bétonné culminant à une hauteur de 42 mètres, une centrale alimentée par deux turbines et une ligne électrique reliant la centrale au village d'Inukjuak. Les installations sont situées à 10,3 kilomètres de l'embouchure de la rivière. Durant la phase de la construction, le projet comporte également :

- L'aménagement d'un camp de travailleurs d'une superficie de 0,9 hectare et d'une capacité d'hébergement de 128 personnes ;
- L'aménagement d'une route d'accès à partir d'un sentier de VTT existant ;
- La création de trois bancs d'emprunts de matériaux ;
- L'érection d'un batardeau et d'un canal de dérivation d'une longueur de 180 mètres.

Sur le plan des retombées économiques durant la phase de construction, la réalisation du projet comporte la création d'emplois dans les métiers de la construction et l'achat de biens et de services auprès d'entreprises locales (non spécifiés dans le rapport d'ÉIES). Des retombées économiques sont envisagées également durant la phase d'exploitation.

Le projet vise à offrir une nouvelle source d'énergie renouvelable à la communauté d'Inukjuak en remplacement de la centrale actuelle utilisant des génératrices au diesel. Inukjuak compte 1 597 résidents. On y trouve des établissements publics et privés ainsi que des commerces et des services de proximité.

#### Projet de site de matières résiduelles à Inukjuak

Le projet d'aménagement du site d'enfouissement de matières résiduelles à Inukjuak, autorisé en 2015, vise à remplacer le site existant dont la capacité d'enfouissement est atteinte (ARK, 2014). Il comporte l'aménagement de 10 cellules d'une capacité totale de 70 000 m³. Le projet n'a nécessité aucune nouvelle route d'accès. Une clôture a été érigée afin de contrôler l'accès au site. Les matières résiduelles domestiques, les appareils ou véhicules hors d'usage et les matières résiduelles dangereuses seront entreposés sur le site. Le compactage et le recouvrement en couche des matières résiduelles seront les principales méthodes de gestion des matières résiduelles. Un système de collecte a été reconfiguré et deux camions assureront le service entre le village et le site.

#### Projet de mine Puimajuq

Le site minier de Puimajuq est situé à 59 km à l'ouest du village inuit de Kangiqsujuaq, à 154 km au sud-est de celui de Salluit et à 290 km de Puvirnituq. Également, le parc national des Pingualuit se trouve à 23 km au nord du site (WSP, 2015).

Puimajuq est le quatrième site exploité par l'entreprise Canadian Royalties. Il s'ajoute à ceux d'Expo, de Mesamax et d'Allammaq. Le projet prévoyait le creusage d'une fosse à ciel ouvert, d'un système de captation et d'un bassin de rétention des eaux usées d'une capacité de 6 000 m³. Une route de plus de 10 km a été aménagée pour relier le site à la route menant au port de Baie Déception. Enfin, un camp a été érigé pour loger les travailleurs.

L'exploitation du gisement Puimajuq devait commencer en septembre 2016 pour une période d'un an et demi, suivi d'une phase de restauration initialement prévue en 2018. L'autorisation pour l'exploitation de cette fosse n'a toutefois été émise qu'en mars 2018. La capacité de production estimée est de 3 375 tonnes de minerai de nickel par semaine.

Les opérations minières doivent se dérouler le jour comme la nuit. Les activités extractives produiront une quantité significative de résidus miniers (ou stériles), soit 1 715 407 tonnes. Des quantités significatives de matières résiduelles diverses et d'eaux usées seront aussi produites.

Une entente tripartite entre le promoteur, les communautés des villages avoisinants et la Société Makivik, une organisation inuite représentant les intérêts économiques et sociaux de la région, encadre les retombées économiques pour les communautés inuites durant la durée de vie du site.

#### Projet de mine Raglan (Phases II et III)

Le projet de mine Raglan (Phases II et III) de la compagnie Glencore vise à prolonger l'exploitation d'un gisement de nickel jusqu'en 2040. Le site est situé à environ 70 km à l'ouest du village nordique de Kangiqsujuaq et à 110 km au sud-est du village nordique de Salluit (SNC-Lavalin, 2015). La phase II du projet consiste en l'ouverture de deux nouvelles mines souterraines (projets 8 et 14). La première possède une capacité de production annuelle de 850 000 tonnes de minerai pendant une période d'environ 8 à 10 ans et la deuxième une capacité de production annuelle de plus de 500 000 tonnes de minerai pendant une période d'environ 10 à 15 ans. La phase III comprendra l'ouverture de trois nouvelles mines souterraines.

Les infrastructures en place pour la phase I, telles que le concentrateur, le complexe d'hébergement, les installations portuaires de Baie Déception, l'aéroport ainsi que les routes d'accès seront utilisés aux phases II et III. Deux navires seront affectés au transport des équipements et du minerai vers les sites de traitement secondaire et tertiaire à l'extérieur du Nunavik.

Le projet prévoit la construction d'un système de captation et d'un bassin de rétention des eaux usées ainsi qu'un système de gestion des résidus miniers et des matières résiduelles. Les infrastructures connexes comprennent également une station de lavage des véhicules, un entrepôt d'explosifs pour les activités de sautage et un entrepôt de chlorure de sodium pour le déglaçage des routes.

Les journées de travail sont longues (12 h/jour) et basées sur des horaires de travail en rotation consistant en l'alternance de périodes de travail et de congé de plusieurs jours consécutifs. Des activités extraprofessionnelles, telles qu'un programme de pêche sportive, sont organisées et proposées aux travailleurs de la mine. Le promoteur a établi une entente avec les communautés, appelée « Entente Raglan » dans le but de permettre aux travailleurs et aux entreprises inuites de bénéficier au maximum des retombées économiques du projet.

#### 3.1.2. Identification et analyse des enjeux

Les résultats de l'analyse sont présentés au moyen d'une grille d'analyse structurée par enjeux. Cette grille identifie les activités du projet constituant une source d'impact (en italique), les modifications des composantes du milieu biophysique et du milieu humain touchées (en italique) ainsi que les impacts de ces modifications au regard d'enjeux spécifiques. La grille présente également les mesures proposées pour atténuer les impacts. Cette façon de structurer l'information vise à établir la « chaîne des conséquences » des activités envisagées en identifiant ses éléments constitutifs au regard de chaque enjeu. Les rubriques suivantes (en italique) désignent les enjeux identifiés à partir de l'analyse des données contenue dans les rapports d'ÉIES des projets.

Santé publique des populations touchées par les projets

La préservation de la qualité des sources d'approvisionnement en eau potable des communautés peut constituer un enjeu de santé publique dans la mesure où les activités du projet en changeraient les caractéristiques biochimiques la rendant insalubre. Dans le cas du projet d'aménagement hydroélectrique Innavik, l'usage de matériaux granulaires contenant des particules fines pour la réalisation d'un batardeau et d'un canal de dérivation sur la rivière Inukjuak aurait pour effet de changer la composition chimique de l'eau de la rivière qui sert de source d'approvisionnement en eau potable au village. Si consommée, cette eau pourrait causer des problèmes de santé à ses habitants. Les mesures d'atténuation adoptées consistant en l'utilisation de matériaux granulaires exempts de particules fines et l'aménagement d'une prise d'eau temporaire à l'exutoire du lac Qattaakuluup Tasinga permettront de traiter le problème à court terme.

Dans le cas de l'aménagement du site d'enfouissement d'Inukjuak, l'infiltration de l'eau de pluie par percolation au travers de la pile de matières résiduelles produit du lixiviat. Si non récupéré, le lixiviat est susceptible de contaminer l'eau de surface et l'eau souterraine. Toutefois, la source d'approvisionnement en eau potable du village d'Inukjuak située loin en amont de la rivière du même nom ne peut pas être touchée par la contamination des eaux de surface ou des eaux souterraines entourant le site. Toutefois, il a été prévu de construire un système de captage du lixiviat constitué d'un fossé aménagé en périphérie du site.

Dans le cas des deux sites miniers, exposées à la pluie, les haldes de roches stériles issues de travaux d'excavation laissent échapper des particules de métaux résiduelles dans les eaux de surface et les eaux souterraines pouvant servir à l'approvisionnent en eau potable. En ce qui concerne les eaux de surface, il s'agit des eaux des rivières Déception et Puvirnituq utilisées par les travailleurs et certaines communautés locales. Pour l'aménagement du site minier de Raglan, tout comme celui de Puimajuq, un système de captage des eaux de drainage, des bassins de rétention et une usine de traitement des eaux résiduelles ont été prévus.

À la lumière de l'analyse des quatre cas à l'étude, on constate que le risque de contamination des eaux utilisées comme source d'approvisionnement des communautés est assez bien contrôlé par l'adoption de mesures d'atténuation appropriées. Toutefois, la surveillance des systèmes mis en place et le suivi environnemental deviennent dans ce contexte des enjeux de premier plan. Un mauvais fonctionnement des systèmes dû à un entretien défaillant pourrait diminuer leur efficacité, conduisant à la contamination des sources d'approvisionnement en eau potable et mettre à risque la santé des populations concernées.

#### Maintien des activités traditionnelles sur les territoires concernés

La pêche traditionnelle est une constituante importante du mode de vie des Inuits et des Naskapis. Dans le cas de la construction de la centrale hydroélectrique Innavik, l'aménagement du batardeau et du canal de dérivation engendrera une modification du régime hydrique et la disparition de zones d'eaux vives. Or, étant donné que les sites de fraie, notamment pour les espèces de salmonidés, se situent habituellement dans ces zones, leur nombre va diminuer et ainsi affecter la productivité de la rivière et le potentiel de prises. Aussi, il est prévu l'aménagement d'un canal de dérivation permettant le maintien des niveaux naturels des eaux de la rivière.

Durant la phase d'exploitation de la centrale, le turbinage de l'eau est susceptible d'engendrer un excès de la mortalité des espèces halieutiques, diminuant d'autant le potentiel de prises. Aussi, il a été prévu de mettre en place un système de grilles fines à l'entrée des amenées d'eau des turbines afin de bloquer le passage des poissons. Enfin, la mise en eau du réservoir mènera à l'élévation du niveau de l'eau et à l'inondation de zones terrestres en amont, ce qui aurait pour effet de détruire des sites de pêche traditionnels.

Les modifications de l'environnement biophysique, en amont comme en aval de l'ouvrage, sont susceptibles d'avoir une incidence importante sur les conditions dans laquelle se pratique la pêche traditionnelle dans les secteurs affectés et, à terme, conduire à son abandon par les communautés locales. Le suivi de l'efficacité des mesures d'atténuation adoptées sur la productivité du cours d'eau en amont et en aval constitue un enjeu crucial de la mise en œuvre du projet.

Il se pourrait également que, malgré l'efficacité des mesures adoptées sur la productivité de la rivière, la simple présence des ouvrages constitue un « dé-incitatif » au maintien de la pratique de la pêche traditionnelle sur la rivière. Aucune mesure ne pourrait alors être prise pour contrer le désintérêt des populations concernées à maintenir leurs activités de pêche sur la rivière.

#### Maintien des conditions de déplacement des populations locales

Les activités des projets analysés peuvent avoir une incidence sur les conditions de déplacement des populations sur le territoire sur le plan de la sécurité ou celui du temps de déplacement en période hivernale.

Dans le cas de l'aménagement de la centrale hydroélectrique Innavik, la construction de la route d'accès sur le sentier de VTT existant est envisagée. Elle entraînera le partage de cette infrastructure avec les camions qui circuleront entre le chantier et le village. Les usagers de la piste VTT devront dorénavant côtoyer des véhicules de grand gabarit, augmentant le risque de blessures en cas d'accident sans compter l'augmentation du risque d'accident en tant que tel du fait de l'intensification de la circulation. La mesure d'atténuation envisagée consiste à élargir et à mettre à niveau le sentier de VTT.

Dans le cas de la mine Raglan, une fois le site en exploitation, on assistera à une augmentation significative du transport maritime dans la Baie Déception, ce qui engendrera une fragilisation du couvert de glace dans la baie. Or, les résidents riverains de la baie utilisent la surface glacée pour se déplacer au moyen de motoneiges. La mauvaise qualité de la glace découlant du passage fréquent des navires augmente le risque d'accident ou de bris des motoneiges, ce qui incite les usagers à adopter un itinéraire alternatif plus long pour éviter de passer sur la baie. Cela se traduit par un allongement du temps de déplacement et une modification des habitudes de vie. Il est envisagé d'aménager un pont de glace ou de construire un pont en aluminium pour faciliter les déplacements des usagers.

Dans les deux études, on constate que les activités des projets peuvent avoir une incidence sur la sécurité des usagers des infrastructures de transport et la durée des déplacements des populations sur un territoire donné. Les mesures d'atténuation proposées sont susceptibles d'améliorer la situation, sans par ailleurs garantir que les activités du projet n'auront pas d'effet perturbateur sur les habitudes de vie.

#### Développement économique des communautés inuites et naskapie

Le quatrième thème est le développement économique des communautés inuites et naskapie. D'abord, en ce qui concerne la situation de l'emploi au sein des communautés inuites et naskapie à l'échelle locale. Dans la région du Nunavik, le marché de l'emploi se situe principalement dans les secteurs primaire et tertiaire. Dans le secteur primaire, les activités créatrices d'emplois sont l'exploitation des ressources fauniques et des ressources minières. Dans le secteur tertiaire, les emplois se concentrent principalement dans l'administration publique, les services de santé, l'enseignement et le commerce au détail.

Le lancement de projets de développement et l'adoption de mesures favorisant l'embauche de travailleurs inuits ou naskapis ont un impact positif sur la situation de l'emploi dans les communautés concernées. Durant la phase de construction, les retombées se concentrent

principalement dans le secteur de la construction par la création d'emplois spécialisés. Cela a été le cas notamment dans les communautés d'Inukjuak, Salluit et Kangiqsujuaq.

Le deuxième enjeu relatif au développement économique est la situation de la main-d'œuvre inuite et naskapie. La situation de la main-d'œuvre est décrite par le niveau de qualification des travailleurs, à l'échelle d'un territoire donné. La création d'emplois directs et indirects aux phases de construction et d'exploitation des projets peut avoir une influence positive sur l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre de deux façons : 1) en stimulant l'intérêt des travailleurs à acquérir de nouvelles compétences dans le but d'améliorer leurs chances d'obtenir un des emplois créés dans le cadre du projet<sup>18</sup>, et 2) par la participation des travailleurs à la réalisation des projets qui, se faisant, acquièrent de nouvelles compétences par l'expérience ou en suivant les formations offertes en entreprise. Dans tous les cas analysés, des mesures ont été prises pour améliorer la compétence des travailleurs inuits ou naskapis, notamment par la création de stages en entreprise ou la mise sur pied de programmes de formation en partenariat avec les entreprises.

Le troisième enjeu est la participation des entreprises locales à la réalisation des projets comme adjudicataire ou comme sous-traitant. Les mesures prises à cet égard consistent en l'application de critères favorisant les entreprises locales; face à une offre de services ou de produits équivalents, on favorise l'entreprise inuite ou naskapie. Une autre mesure consiste en l'identification de mécanismes pour aider les petites et moyennes entreprises à se qualifier et répondre aux appels d'offres. Le fractionnement des lots est une autre mesure pour favoriser la participation des entreprises inuites.

#### Protection du patrimoine culturel et naturel

Le patrimoine culturel des Inuit et des Naskapis est constitué de sites d'intérêt archéologique et de sites de sépulture. Le patrimoine naturel est constitué de sites naturels remarquables tels que le parc national de Pingualuit.

Dans le cas de l'aménagement de la centrale hydroélectrique près d'Inukjuak, le tracé original de la route d'accès empiétait sur deux sites archéologiques auxquels la communauté inuite accordait une grande valeur sur le plan de la spiritualité. Ainsi, le tracé de la route a été déplacé au sud. Également, la présence du camp de travailleurs à proximité d'un troisième site était perçue comme un empiètement sur le site en tant que tel. Le camp a été éloigné du site et un périmètre le délimitant a été établi.

Dans le cas du projet de mine Raglan, on appréhendait la destruction de sites archéologiques sur les lieux où on devait réaliser des travaux d'excavation. Il a été décidé de réaliser un inventaire des sites archéologiques avant de procéder aux travaux.

Le paysage fait également partie de la protection du patrimoine. La présence d'équipements et de structures ou de toute autre activité modifiant l'apparence physique d'un lieu peut avoir pour effet de changer les représentations que les résidents ou les personnes qui le fréquentent se font de l'environnement constituant leur milieu de vie. Dans les cas étudiés, des mesures ont été prises pour atténuer l'impact visuel de la présence d'équipements, de structures ou de toute autre

47

Dans certains cas, cet intérêt a été mesuré par la hausse du nombre des inscriptions à des cours de formation dans des domaines d'activité pertinents.

modification de l'environnement physique. Toutefois, il est important de noter que la seule connaissance de la présence de ces équipements, structures ou de la modification de l'environnement physique peut avoir le même effet.

Le paysage peut être envisagé également comme un produit d'appel touristique. En effet, la dimension « préservation du paysage » peut être analysée sous l'angle de la perte ou de la modification de sites valorisés par les utilisateurs du territoire pour leur valeur intrinsèque ou/et leur valeur en tant que produit d'appel touristique (modification de la composante). Dans le projet de mine Raglan, on s'est interrogé sur l'impact de la pollution lumineuse engendrée par la présence de la mine sur l'expérience des visiteurs du parc national des Pingualuit.

#### Relations intercommunautaires

Dans le cas du projet Raglan, à la phase I de l'exploitation du gisement, les travailleurs de la mine ont pris l'habitude dans leur temps de loisir de pratiquer la pêche sportive dans la Baie Déception et dans les lacs des secteurs limitrophes fréquentés également par les Inuit. La présence des pêcheurs allochtones a eu pour effet d'éloigner les pêcheurs inuits de leur site de pêche habituel. De plus, la présence d'un nombre accru de pêcheurs avait pour effet d'augmenter la pression sur les ressources halieutiques valorisées (l'omble chevalier) par les Inuit, créant une forme de compétition susceptible de générer des tensions entre ces derniers et les pêcheurs allochtones. Dans le cadre de la réalisation des phases II et III, la direction de la mine a proposé d'encadrer la pratique de la pêche sportive dans les lacs à proximité des infrastructures minières.

Modification du mode de vie au sein des familles inuites

Dans le cadre de la phase I de l'exploitation de la mine Raglan, on avait observé que l'éloignement des travailleurs durant de longues périodes avait un effet perturbateur au sein de leur famille. La direction de la mine Raglan avait ajusté les horaires de travail afin de permettre aux travailleurs inuits de séjourner plus longuement dans leur famille; elle prévoit dans le cadre de la réalisation des phases II et III l'élargissement des mesures de soutien en offrant notamment une aide psychologique aux travailleurs inuits et à leur famille.

#### 3.2. Processus d'évaluation fédéral, chapitre 23 de la CBJNQ

#### 3.2.1. Description des projets

Projet d'infrastructures maritimes de Quaqtaq (Phase II)

Le village de Quaqtaq est localisé à l'extrémité de la côte nord-ouest de la baie d'Ungava et comptait 333 résidents en 2005, dont près de la moitié étaient âgés de moins de 25 ans (Société Makivik, 2006). La communauté subsiste en partie grâce à des activités traditionnelles telles que la pêche de mollusques le long de la côte ou de la récolte d'œufs d'eider. Grâce à un investissement dans une palangre, la communauté a développé une activité de pêche commerciale de pétoncles qu'elle vend localement. Comme d'autres villages inuits situés dans la baie d'Ungava, la communauté est sujette aux vents, dont la vitesse moyenne est de 22 km/h et peut

parfois atteindre plus de 200 km/h. Plus particulièrement, à Quaqtaq, le coefficient de marée est élevé et la zone de marnage représente 8,4 mètres. Afin de permettre un accès sécuritaire à la mer et de protéger les embarcations marines de la communauté, la Société Makivik avait construit en 2000 un brise-lames, un bassin, une rampe d'accès et une route dans le cadre du programme d'infrastructures maritimes du Nunavik (Phase I). En 2007, afin améliorer les installations existantes et de créer de nouvelles infrastructures sur un nouveau site (Tuliraq), un deuxième projet a été lancé. Dans l'étude d'impact environnemental et social élaborée par la Société Makivik en 2006, on retrouve les éléments suivants de construction :

- L'ajout d'un petit brise-lames dans la baie de Quaqtaq (Mission Cove);
- La création d'un nouveau brise-lames de 195 mètres de long sur le site de Tuliraq;
- Une nouvelle rampe d'accès de 30 mètres de long ;
- Une aire de service aménagée de 3 350 mètres carrés.

Une carrière existante a été rouverte afin d'excaver près de 80 000 mètres cubes de matières et deux camions ont effectué des voyages en provenance et en direction de celle-ci. La dynamite a été acheminée jusqu'à Quaqtaq par les airs. Les emplois de forage et dynamitage ont été pourvus aux travailleurs et aux entreprises inuites en accord avec l'application de la politique du programme d'infrastructures maritimes au Nunavik en matière d'embauche et de sous-traitance.

Projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsujuaq (Phase I)

Kangiqsujuaq est un village inuit situé dans le détroit d'Hudson à 141 km de Quaqtaq. En 1999, la population était composée de 483 résidents, dont plus de 60 % des habitants étaient âgés de moins de 25 ans (Société Makivik, 2000). Parmi les activités traditionnelles de subsistance, la pêche de mollusques, notamment celles de moules bleues le long de la côte à marée basse, est très populaire. La première phase du projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsujuaq était un projet qui devait créer un espace dans lequel les bateaux et les canots pouvaient être protégés des vagues. L'accès à l'eau devait pouvoir se faire 90 % du temps. L'étude d'impact date de 2000 et fut réalisée par la Société Makivik, dans laquelle étaient identifiés les éléments de construction suivants :

- La construction d'un brise-lames principal et d'un brise-lames secondaire ;
- La construction d'une rampe d'accès ;
- La construction d'un bassin de mouillage;
- La construction d'une petite aire de stationnement.

Le projet a nécessité la création d'une nouvelle carrière, dans laquelle près de 53 000 mètres carrés de matériaux ont dû être excavés. Les matériaux ont été transportés par deux camions de 35 tonnes sur des routes existantes. Le recrutement de personnel inuit ainsi que les achats de biens et services à des entreprises inuites ont été privilégiés par le promoteur du projet.

Projet d'infrastructures maritimes d'Ivujivik (Phase II)

Ivujivik est situé à l'extrémité nord de la péninsule d'Ungava. En 2001, la population du village était de 287 résidents (COFEX-Nord, 2009). La pêche de poissons et la chasse de bélugas dans le

détroit d'Hudson restent des activités traditionnelles importantes pour les membres de la communauté. En 2002, une première phase de création d'infrastructures maritimes a été réalisée et était composée de deux brise-lames, d'un bassin, d'une rampe d'accès, d'une route et d'une tranchée de drainage. En 2009, dans le rapport final de l'analyse d'étude d'impact remis par le COFEX-Nord, les éléments du projet de la deuxième phase étaient les suivants :

- Un doublement des dimensions de la rampe d'accès existante ;
- La construction d'une nouvelle rampe d'accès pour les armateurs ;
- La construction de deux nouveaux brise-lames ;
- L'élargissement de la route d'accès existante et l'amoindrissement de son degré d'inclinaison.

La carrière utilisée durant la première phase du projet et située à 1 700 mètres du port a été rouverte. Des camions ont transporté les matériaux de construction provenant de la carrière sur une route existante.

Projet d'infrastructures maritimes de Baie Déception

La baie Déception est située à 50 km de Salluit et à 170 km de Kangiqsujuaq. La baie est un site d'activités essentielles de subsistance, telle que la chasse de bélugas ou de phoques annelés ainsi que la cueillette de plantes et de petits fruits, exercées par les deux communautés. Des us et coutumes ancestraux, tels que le séchage de poissons sur des toiles, y sont encore pratiqués. La baie a été identifiée et intégrée dans le plan directeur des terres adopté par l'ARK (COFEX-Nord, 2013). Autorisé en 2013, le projet d'installations portuaires fait partie de l'ensemble du projet de mine Nunavik Nickel de l'entreprise Canadian Royalties. Dans son rapport de recommandations sur le projet d'installations portuaires, le COFEX-Nord indiquait les éléments du projet suivants :

- L'aménagement d'un quai ;
- La création d'un site de dépôt des sédiments marins résultant des activités de dragage;
- La navigation maritime de minéraliers dans la baie.

Les sédiments étaient transportés par camions sur les routes existantes à proximité. L'aménagement des installations portuaires était exclusivement destiné aux opérations de l'exploitation minière, qui induisaient un passage régulier des navires durant la période hivernale. Des emplois dans le domaine de la construction ainsi que des contrats de sous-traitance étaient offerts aux travailleurs et entreprises inuites sur le site du projet.

#### 3.2.2. Identification et analyse des enjeux

Maintien des activités traditionnelles sur les territoires concernés

Les projets analysés peuvent avoir une incidence sur la pratique des activités traditionnelles. Lors de la période de consultation tenue dans le cadre de la réalisation du projet d'infrastructures maritimes à Kangiqsujuaq, des membres des deux communautés inuites touchées rappelaient que les activités traditionnelles touchent plusieurs aspects importants de leur mode de vie :

l'alimentation, la confection de vêtements et de divers objets importants à leurs yeux (Kangiqsujuaq, p. 213).

Dans le cas des projets d'infrastructures maritimes de Quaqtaq et de Kangiqsujuaq, on appréhendait que les travaux relatifs à l'aménagement d'un brise-lames perturbent les activités de récolte de la moule bleue dans ce secteur, du moins momentanément.

Dans le cas du projet d'infrastructures maritimes de la Baie Déception, durant la phase de la construction, on craignait que l'excavation et le transport par camions de sédiments marins vers un dépôt aient pour effet de mettre en suspension des particules fines de poussières, susceptibles de se déposer sur les plantes et les petits fruits récoltés par les communautés riveraines. Aussi, il a été recommandé d'humidifier en permanence la surface de roulement des routes afin de contrer ce phénomène. La problématique se pose également en ce qui concerne le séchage du poisson, une autre activité traditionnelle inuite.

Dans le cas du projet d'infrastructures maritimes de Baie Déception et d'Ivujivik, on craignait que les activités de dynamitage aient pour effet d'éloigner les bélugas des secteurs avoisinant les villages côtiers rendant les activités de chasse de cette espèce plus difficiles. Aussi, il a été décidé d'interdire le dynamitage durant la période où les bélugas fréquentent l'aire de construction.

Dans le cas du projet d'infrastructures maritimes d'Ivujivik, on appréhendait que le bruit généré par les activités de forage et de dynamitage dans la carrière perturbe certaines espèces aviaires pendant la période de nidification avec pour conséquence la diminution du nombre des œufs pondus. C'est le cas du canard eider dont les œufs font partie du régime alimentaire des Inuit. Aucune mesure d'atténuation n'a été envisagée pour atténuer l'effet des activités de dynamitage sur cette pratique.

Dans la phase d'exploitation des infrastructures portuaires de Baie Déception, la navigation maritime a fragilisé et fragmenté le couvert de glace à certains endroits. Or, le couvert de glace représente pour certaines espèces, en particulier les phoques annelés, des habitats de mise bas. Cette espèce est une des plus chassées par les Inuit. Il a donc été décidé de limiter la navigation durant la période de mise bas, d'allaitement et de sevrage des nouveau-nés.

Il n'y est pas fait mention de façon explicite dans la documentation consultée, mais le suivi de l'efficacité des mesures d'atténuation sur les pratiques traditionnelles constitue un enjeu de premier plan. En effet, malgré les mesures adoptées pour atténuer les impacts des projets à la phase de construction comme à la phase d'exploitation, il se pourrait que des membres de la communauté renoncent quand même à la pratique d'activités traditionnelles de subsistance. Il faudrait, dans le cadre d'un suivi, le vérifier et évaluer le rôle spécifique des projets à cet égard, par rapport à d'autres facteurs qui pourraient l'expliquer.

Maintien des conditions sécuritaires de déplacement des populations locales

Comme observé dans les projets analysés en application du processus provincial, les activités peuvent avoir une incidence sur les conditions de déplacement des populations sur le territoire, sur le plan de la sécurité ou celui du temps de déplacement en période hivernale.

Dans tous les cas d'aménagement d'infrastructures maritimes analysés, le transport de matériaux entre la carrière et le site de construction représente un impact non négligeable pour les résidents. Les enfants, souvent nombreux dans les communautés inuites, sont vulnérables à la circulation intense des véhicules lourds sur les routes existantes, augmentant le risque d'accident. Plusieurs mesures d'atténuation ont été prises, comme à Ivujivik, où il a été décidé de choisir une carrière éloignée du village afin d'éviter la circulation de camions à proximité des zones habitées. À Kangiqsujuaq, des limites de vitesse ont été imposées et des barrières ont été érigées le long des portions de routes utilisées par les véhicules lourds. À Quaqtaq, des panneaux d'arrêt ont été installés et les conducteurs ont été équipés de radios portables afin de signaler la présence de piétons sur les routes.

À l'instar de l'analyse de la phase II et III de l'exploitation de la mine Raglan faite en application du processus provincial qui prévoit l'amélioration des infrastructures maritimes de la Baie Déception, l'enjeu du maintien des conditions sécuritaires de déplacement des populations en hiver a été soulevé. Dans le cadre de l'application du processus fédéral, il a été proposé de coordonner la navigation des navires et de communiquer les horaires de passage des navires afin, dit-on, de faciliter le déplacement des usagers.

#### Développement économique des communautés inuites

Comme observé dans le cas des projets analysés en application du processus provincial, les enjeux économiques analysés dans le cadre de l'application du processus fédéral sont sensiblement les mêmes : la situation de l'emploi dans les communautés inuites, la situation de la main-d'œuvre inuite ainsi que la participation des entreprises inuites aux projets. Les mesures adoptées pour maximiser les retombées à la phase de construction consistent en l'embauche d'Inuit dans les domaines du dynamitage, du forage ou de la machinerie lourde. Dans le cas du projet des infrastructures maritimes de Kangiqsujuaq, la désignation de Makivik Construction comme seul promoteur et entrepreneur du projet était perçue comme un facteur positif à cet égard.

L'acquisition de nouvelles compétences par les travailleurs inuits du fait de leur participation à la réalisation des projets (projet de Quaqtaq) et par l'inscription à des stages ou des formations offerts en entreprise (projet de Baie Déception) a été évoquée. Il en est de même de la participation des entreprises inuites aux projets. Parmi les mesures adoptées à cet égard, il a été fait mention de la préqualification des entreprises inuites comme fournisseur (projet de Kangiqsujuaq).

Enfin, il importe de mentionner que les promoteurs de projet se sont dotés de politiques en matière du recrutement de la main-d'œuvre et de sous-traitance afin de maximiser les retombées économiques pour les communautés inuites.

#### Protection du patrimoine naturel

La topographie des sites où sont implantés les villages inuits, pour la plupart de petite ou moyenne taille, se caractérise par un relief assez plat du type plaines non arbustives ou massifs rocheux de faible élévation. Aussi, toute excavation pratiquée dans le sol devient d'autant plus apparente.

Dans le projet d'infrastructures maritimes de Kangiqsujuaq, la création d'une nouvelle carrière a modifié de façon significative et permanente l'environnement visuel dans le voisinage immédiat des zones habitées. Il a été proposé comme mesure d'atténuation de nettoyer et de revitaliser la carrière à la fin de la phase de construction.

#### Relations intercommunautaires

Dans le cas du projet de Baie Déception, les installations portuaires réalisées étaient à l'usage exclusif de l'entreprise Canadian Royalties pour le transbordement du minerai, privant du coup les Inuit d'un accès facilité à la mer. L'accaparement d'une partie de la rive par ces installations était perçu comme un empiètement sur une partie du territoire jusqu'alors d'accès libre aux Inuit.

#### Modification du mode de vie au sein des familles inuites

Dans le cas du projet de Baie Déception, durant la phase de construction, les travailleurs inuits devaient s'éloigner de leur famille durant de longues périodes avec pour conséquence l'effritement des liens avec leur communauté. La direction de la mine avait donc proposé des conditions de travail adaptées à la réalité des travailleurs inuits. Par les mesures adoptées pour atténuer l'impact de l'éloignement des travailleurs de leur famille, la rotation sur une base de 2/2 des horaires de travail (deux semaines au site, deux semaines en congé). Parmi les autres mesures, le congé sans solde accordé pour des raisons familiales et l'embauche du conjoint à qui on offre la même rotation des horaires de travail.

#### Conflits d'usage du territoire

Dans le cas du projet de Kangiqsujuaq, durant la phase de construction, les navires de fret se servaient de la plage communautaire pour effectuer le déchargement annuel de marchandises. Celle-ci était aussi utilisée par les pêcheurs inuits pour accéder à la mer. Le partage de la plage a eu pour effet de perturber temporairement l'accès à la mer pour la communauté. Il a été décidé de localiser les nouvelles infrastructures maritimes de la communauté à plusieurs centaines de mètres de la zone de déchargement annuel de marchandise.

## 4. RÉSULTATS ISSUS DES ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS

Cette quatrième section du rapport présente les résultats issus des 10 entretiens semi-dirigés (R1–R10) réalisés auprès d'experts et de praticiens de l'évaluation d'impact au Nunavik. Le contenu des entretiens a fait l'objet d'un traitement afin de regrouper les extraits abordant des thématiques similaires.

#### 4.1 Mise en contexte

Avant de se pencher spécifiquement sur les procédures d'évaluation d'impact, les répondants ont souhaité rappeler que ces procédures sont issues de la CBJNQ, et que ce traité impose un contexte historique et économique particulier (R3, R8). La CBJNQ prévoyait notamment des compensations financières mais exigeait l'abolition des droits aborigènes sur l'ensemble de son territoire d'application (R8). Les parties fédérales et provinciales étaient initialement hésitantes face aux procédures d'évaluations environnementales prévues par la CBJNQ, craignant que la création des comités se traduise par un transfert, au bénéfice de ces derniers d'une partie des ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation de leur mission (R8). La situation a depuis évolué et des exemples intéressants de collaboration entre les différents comités ont été observés au cours des années, permettant notamment des consultations conjointes sur certains dossiers. La problématique du chevauchement des processus est toutefois réelle, et les dispositions réglementaires qui permettraient de les éviter ne sont pas toujours utilisées (R8).

## 4.2 Évaluation des impacts sociaux

Les processus institués par le Chapitre 23 de la CBJNQ étaient assez avancés pour l'époque, et les pratiques se sont raffinées au cours des années (R2). Encore aujourd'hui, il est difficile d'identifier et d'évaluer les impacts sociaux spécifiques à un projet par rapport à ceux découlant des changements qui s'opèrent dans la société. Par exemple, l'analyse des petits projets de développement parvient difficilement à cerner les enjeux sociaux qui découlent de la pénétration progressive de la modernité au sein des communautés autochtones (R6). Les comités créés en vertu de la CBJNQ, qui sont permanents et prévoient la participation de membres Inuit, permettent d'avoir l'expertise et la flexibilité nécessaire pour adapter les évaluations aux nouvelles réalités (R2).

Les pratiques en matières d'ÉIS continuent d'évoluer. L'adoption en 2019 de la LEI, qui remplace la LCÉE, s'accompagne notamment d'un guide pour améliorer l'évaluation des impacts sociaux. Ces nouveaux outils pourraient être utiles au Comité de sélection, qui prend la décision d'assujettir ou non un projet et qui a un rôle à jouer pour établir les directives concernant l'identification des enjeux sociaux devant faire l'objet d'une attention particulière (R4). Cette évolution dans les pratiques a pu être observée dans les analyses d'impact de la mine Raglan. Alors que la mine est en opération depuis plus de 20 ans, les impacts sociaux (impacts sur la famille, apport financier du salaire), ont été étudiés pour la première fois dans le cadre du projet Sivumut, en 2013 (R10).

Les évaluations d'impact social sont de qualité inégale. Il n'y a pas de consensus sur les approches à privilégier dans le domaine, et la qualité de l'étude dépend de la volonté du

promoteur. Le processus de consultation et la prise en compte des savoirs locaux varient beaucoup d'un projet à l'autre, et certains projets n'engagent pas nécessairement d'experts en sciences sociales pour mener leurs études. Certaines méthodes de communication privilégiées par les promoteurs, comme les grandes audiences publiques, ne sont peut-être pas les mieux adaptées partout (R9).

## 4.3 Évaluation des impacts cumulatifs

Si tous les intervenants considèrent que les impacts cumulatifs doivent être mieux considérés, des divergences d'opinion existent sur le meilleur moyen d'y parvenir. Plusieurs défis rendent cette analyse ardue. La difficulté de systématiser la démarche et l'absence de méthodologie rigoureuse ont été mentionnées (R6, R8). À l'heure actuelle, la considération de ces impacts cumulatifs semble s'appuyer sur l'intuition (R6) et sur des données de seconde main (R8). Le manque d'information, la réticence de certains opérateurs à partager les informations sur leurs activités (R2), l'incertitude entourant la responsabilité de chaque intervenant et l'interprétation variable des résultats selon l'intervenant (R5) font en sorte que l'évaluation des impacts cumulatifs comporte « une grande part d'incertitude » (R4). L'évaluation projet par projet ne fonctionne pas pour considérer les impacts sur le très long terme, pour les évaluations rétroactives (retrospective, en anglais), ni même pour considérer les besoins perpétuels des sites dégradés (R9).

Selon un intervenant (R6), les comités multipartites créés en vertu de la CBJNQ n'ont pas le mandat de tenir compte des impacts cumulatifs, puisque leur analyse porte plutôt sur les projets individuels. L'ARK serait mieux positionnée pour faire cette analyse, puisqu'elle est responsable de la planification et de la gestion territoriale. Toutefois, l'intervenant reconnaît qu'il s'agit d'une tâche colossale pour cette seule organisation, surtout considérant que ce travail devrait être fait en collaboration avec les communautés nordiques. Un autre intervenant (R1) mentionne que l'évaluation compréhensive des impacts cumulatifs est aussi une lacune dans le sud du pays, et que les études visant à mieux caractériser ces impacts arrivent généralement trop tard pour être réellement considérées dans l'analyse de projets spécifiques. Il serait par ailleurs irréaliste de demander aux promoteurs de mesurer l'impact d'activités qui ne sont pas liées à leur projet, ou qui sont situées à l'extérieur de leur zone d'intervention.

Plusieurs pistes de solutions sont proposées par les répondants. La réalisation d'ÉES pour la planification territoriale et sectorielle serait souhaitable (R8), tout comme la création d'un organisme multipartite qui serait chargé de gérer une base de données territoriale et de garder un regard sur le développement territorial (R5). Pour pallier la complexité de la réalisation d'une ÉES, il pourrait être souhaitable d'identifier, avec les intervenants locaux, quelques enjeux importants pour le développement du territoire. Ces enjeux ne seraient pas spécifiques à un seul projet, et serviraient à orienter le suivi à long terme (R8).

## 4.4 Principaux impacts sociaux au Nunavik

Depuis le milieu des années 2000, des investissements importants ont été faits pour l'industrie minière dans les régions nordique. Historiquement, ce type d'activité n'est pas durable, et cause souvent des problèmes de contamination de l'environnement, ainsi que plusieurs problèmes sociaux et économiques. La nature très temporaire des activités crée souvent un phénomène appelé « boom and bust », où beaucoup de gens ont un emploi payant en même temps, puis tous

ces gens se retrouvent sans emploi. Si l'économie locale n'est pas assez diversifiée pour absorber les travailleurs à la fermeture de la mine, ces travailleurs doivent soit quitter la région, ou revenir à leur condition de base, ce qui entraîne généralement d'importantes frustrations. Au-delà des retombées économiques, il faut s'assurer que les concepts qui sont importants pour les Inuit soient considérés, comme l'accès au territoire, aux aliments traditionnels, la protection de la langue, le sentiment d'appartenance à la communauté et le maintien du rôle des aînés (R9).

Le salariat est un impact qui ne peut pas être calculé pour chaque projet spécifique, puisqu'il est implanté dans les communautés depuis déjà longtemps, mais qui a un impact non-négligeable sur le tissu social (R8). Le CQEK a d'ailleurs demandé la création de comités de suivi des impacts sociaux, visant notamment à porter une attention particulière à l'augmentation de la consommation individuelle et le comportement des personnes au sein des ménages découlant de l'introduction du salariat dans les communautés (R7). Les populations nordiques sont tiraillées entre la protection du mode de vie traditionnel et l'introduction d'activités économiques créatrices d'emploi, et tentent de trouver un équilibre entre ces deux objectifs à priori contradictoires (R2). Les activités extractives de minerais, qui sont créatrices de richesse, sont vues à la fois comme une façon de se réapproprier le territoire, en ayant les ressources financières nécessaires pour acheter les équipements permettant d'accéder aux activités traditionnelles mais aussi comme une menace, puisque cette industrie entraîne des changements qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les activités sur le territoire (R7).

La gestion des redevances minières peut aussi entraîner certains défis. Les communautés décident elles-mêmes où investir ces montants; parfois, l'argent est investi dans les infrastructures. Parfois, cet argent est distribué parmi les résidents. Ces deux approches n'ont pas les mêmes conséquences sur les communautés. Cet élément fait maintenant parti du programme de suivi des indicateurs socio-économiques de la mine Raglan (R10).

## 5. ANALYSE DES RÉSULTATS

Les résultats issus de la revue de la littérature, de la documentation d'évaluation d'impact et des entretiens semi-dirigés ont été présentés dans les trois sections précédentes. Cette cinquième section procède à l'analyse de l'ensemble de ces résultats en s'appuyant sur le cadre conceptuel présenté dans la première partie du rapport.

### 5.1. Évaluation des impacts sociaux et des effets cumulatifs

#### 5.1.1. Retour sur la revue de littérature

Comme évoqué en première partie de la recherche (section. 1.2), les considérations sociales ont longtemps occupé une place marginale dans l'évaluation des impacts des projets. Aussi, la question posée de façon récurrente par les observateurs et les experts du domaine de l'évaluation environnementale est de savoir pourquoi ? Parmi les raisons évoquées par certains auteurs <sup>19</sup> pour l'expliquer, il y a d'abord les fondements conceptuels de la méthode d'analyse des impacts la plus couramment utilisée : l'évaluation de l'importance des impacts par composante de l'environnement.

Une lacune importante de cette méthode consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement découlant d'une action donnée, sans se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux (Côté *et al.*, 2015). À défaut de se référer à une problématique donnée, cette méthode confond deux notions fondamentales, celle de « changement matériel induit par une action » et celle « d'impact du changement » qui renvoie à sa signification au regard de problématiques formulées en termes d'enjeu, ce qui n'est pas sans effet sur la portée de l'analyse des impacts, particulièrement les impacts sociaux.

En effet, comme le souligne Gagnon (2002) dans l'analyse du cas de l'ÉIE du projet de complexe industriel de Rio Tinto Alcan à Alma (Québec), le rapport d'ÉIES décrit l'augmentation du bruit ambiant découlant des travaux de construction et de l'augmentation de la circulation de véhicules lourds, mais omet de traiter des impacts humains/sociaux qui en résulte, soit les modifications des habitudes de vie, la perte de sommeil et le stress occasionné aux résidents riverains du site et des voies d'accès au chantier. De plus, cette « confusion » entre ces deux notions de « changement » et « d'impact du changement » n'est pas sans conséquence sur la portée du suivi des impacts sociaux.

Dans le cas analysé par Gagnon (2002), la seule mesure adoptée a consisté à s'assurer du respect des normes réglementaires concernant le bruit. Lorsqu'une controverse éclata au sujet de la

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Rossouw et Malan 2007, Gagnon 2002, Vanclay 1999, Burningham 1995, Burdge 1990, Blishen *et al.* 1979.

circulation de véhicules lourds dans un quartier résidentiel limitrophe du site, certaines mesures ont été adoptées pour atténuer le bruit par l'abaissement de la limite de vitesse maximum et la réduction de la plage horaire quotidienne où la circulation de transit était autorisée. L'aménagement d'une voie de contournement a été envisagé, mais en attendant sa réalisation, les résidents ont été invités à être patients et tolérants compte tenu des bénéfices escomptés pour la communauté sur le plan économique sans égard aux impacts sur leur qualité de vie. Même s'il était improbable de suspendre les activités de construction (projet de 2,1 milliards de dollars en 1997) en attendant l'aménagement d'une voie de contournement, une analyse des impacts sociaux de la circulation de véhicules lourds aurait contribué à la reconnaissance du problème et, le cas échéant, aurait servi de base au versement d'une compensation monétaire pour les inconvénients vécus par les résidents concernés (Côté, 2004).

Le traitement accordé aux retombées économiques des projets dans les études d'impact est un autre exemple relevé en première partie de la recherche pour illustrer les lacunes conceptuelles de l'ÉIES et des biais sur lesquels elles s'appuient. Comme le soulignent Rossouw et Malan (2007), l'analyse des retombées économiques s'appuie généralement sur le postulat que tous les changements induits par un projet sont susceptibles d'améliorer la situation des collectivités sur le plan de la satisfaction de leurs besoins de base en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, etc., constituent un impact social positif fort. Or, comme ces derniers l'ont démontré, certaines retombées des projets, comme l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois, peuvent entraîner des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales dont la prise en compte est assez limitée sur le plan de l'analyse dans l'étude d'impact.

Cependant, la nature et l'importance de l'impact social découleraient non seulement de la nature et de l'ampleur des changements induits par le projet, mais également des caractéristiques des collectivités en ce qui concerne la configuration des capitaux et de la capacité des acteurs territoriaux à les mobiliser. C'est pourquoi Rossouw et Malan (2007) estiment que l'ÉIS nécessite d'avoir une connaissance fine des caractéristiques de la collectivité dans laquelle interviennent ces changements.

Comme le souligne Gagnon (2002) à cet égard, dans la majorité des cas, les impacts sociaux ne sont pas indépendants des caractéristiques du milieu : « Selon le contexte social et le temps, l'impact peut varier : une communauté, tout comme un individu peut accentuer, accélérer, occulter, voire annuler un impact » (p. 3). À l'instar de Gagnon (2002) et plusieurs auteurs (Vanclay 1999, Burningham 1995, Blishen *et al.* 1979), Rossouw et Malan (2007) cités en première partie de la recherche avancent que les impacts sociaux d'un changement ne sont pas indépendants de la configuration des capitaux (ou des ressources) humains, institutionnels, économiques, financiers, naturels et physiques qui caractérisent chaque collectivité. <sup>20</sup>

Rossouw et Malan (2007) se réfèrent au modèle de « soutenabilité sociale » de Moser (1998) qui distingue trois types de capitaux : social, productif et humain. Nous préférons nous réfèrer à la définition de « collectivité rurale » élaborée par le Centre de recherche en développement territorial (CRDT). Le CRDT définit les collectivités rurales comme des systèmes dynamiques qui se caractérisent par une configuration de capitaux (ou ressources) spécifiques, humains, institutionnels, économiques, financiers, naturels et physiques, qui sont variablement activés suivant la mobilisation des acteurs territoriaux et leurs actions ou projets (Lafontaine et al. 2007).

En somme, l'analyse des impacts sociaux comporte non seulement de mesurer l'ampleur des changements induits par un projet donné sur les composantes de l'environnement humain, mais également de prendre en compte la « capacité d'adaptation des populations affectées ».

#### 5.1.2. Retour sur les entrevues semi-dirigées

D'abord, parmi les répondants à notre enquête, d'aucuns ont attiré notre attention sur la nature multifactorielle des changements sociaux vécus au sein des communautés autochtones en région nordique au cours des dernières décennies. Les divers programmes financés par le gouvernement canadien ou via des transferts fédéraux aux provinces pour la construction d'infrastructures à usage public (aéroport, quai, site d'enfouissement, approvisionnement en eau potable et récupération des eaux usées, etc.), la construction de logements et la mise en place de système de gouvernance moderne au niveau régional (ARK) et local (villages nordiques) constituent autant de vecteurs de changements (**R3, R8**).

Toutefois, les projets d'envergure, comme les projets miniers, sont vecteurs de changements rapides et importants. Il ressort assez clairement de la littérature scientifique consultée et des commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête en deuxième partie de la recherche que l'effet combiné de l'embauche de travailleurs inuits, de l'achat de biens et de services auprès d'entreprises inuites, ainsi que le versement de fonds aux communautés constituent autant de sources d'impact qui induisent des changements importants sur plusieurs composantes du milieu humain :

- le mode de vie des personnes (**R6**, **R7**, **R9**);
- les relations au sein des ménages (**R7, R10**) ;
- l'économie locale<sup>21</sup>;
- la gouvernance au sein des communautés (R9).

Nonobstant l'interprétation négative ou positive donnée aux changements induits par les projets miniers, ces derniers sont susceptibles d'entraîner des problèmes sociaux graves et susciter des conflits au sein des communautés<sup>22</sup>. En effet, comme observé par Parlee et O'Neill (2007), les changements rapides et l'instabilité qui accompagnent les projets miniers peuvent conduire à «l'anomie sociale » et au « suicide anomique ». Le concept d'anomie sociale décrit l'absence d'organisation ou de loi, la disparition de valeurs communes. Il renvoie à la situation où se trouvent les individus lorsque les règles sociales qui guident leurs conduites et leurs aspirations perdent leur pouvoir, sont incompatibles entre elles ou lorsque, minées par les changements sociaux, elles doivent céder la place à d'autres. Le « suicide anomique », entraîné par la souffrance générée par le dérèglement de l'activité des hommes, a tendance à se multiplier en

-

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Voir à ce sujet Schweitzer et al., 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Les répondants à notre enquête ont fait état des divergences d'opinions au sein des communautés sur la question de savoir si l'enrichissement des personnes et des communautés découlant de l'implantation des projets favorise ou non la poursuite des activités traditionnelles de chasse et de pêche. Comme le souligne le <u>répondant R6</u>, les ressources financières que procure l'implantation de ces projets aux communautés et aux individus donne accès aux équipements nécessaires à la réappropriation de ce territoire immense et la poursuite des activités traditionnelles.

période de crise politique ou de boom économique. Les projets d'envergure comme les projets miniers, vecteurs de changements rapides et importants, sont susceptibles d'exacerber la situation décrite par les concepts « d'anomie sociale » et de « suicide anomique ». Cette problématique a été soulevée par un répondant à notre enquête.

Le répondant R9 a évoqué le développement industriel accéléré des régions nordiques dans les années 2000 basé sur les activités extractives et de première transformation. Ce répondant souligne la nature très temporaire de ce type de développement et s'inquiète de ses impacts s'il n'y a pas déjà une économie locale diversifiée, capable à la fois de tirer avantage des retombées des projets (achat de biens et de services à l'échelle locale et création d'emplois) et « d'absorber les travailleurs » lorsque la mine cesse ses opérations une fois le gisement épuisé. Que se passe-t-il après 25 ans lorsque le mode de vie d'une communauté a été complètement transformé par l'implantation d'une activité qui cesse du jour au lendemain, se demande le répondant R9? Pour ce dernier, les résidents ont alors deux choix : quitter la région pour trouver du travail ailleurs ou renoncer à un emploi salarié et revenir à un mode de vie traditionnel basé pour une part importante sur la pêche et la chasse de subsistance.

Toutefois, selon certains répondants (**R3**, **R6**), l'effet perturbateur des projets peut varier selon ce que ces derniers appellent, le « niveau de pénétration de la modernité au sein des communautés autochtones » et partant, sur la capacité d'adaptation aux changements induits par l'implantation d'activités nouvelles sur le territoire. Cette remarque renvoie à la notion « d'analyse de l'impact social » qui comporte non seulement de mesurer l'ampleur des changements induits par un projet donné sur les composantes de l'environnement humain, mais également de prendre en compte la « capacité d'adaptation des populations affectées ». Mais comment cette notion est-elle interprétée dans la pratique ? L'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan évoquée en première partie de la recherche est riche d'enseignements à ce sujet.

Il est fait mention dans le rapport d'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan que les projets miniers peuvent contribuer à « l'effritement de la culture inuite ». Toutefois, les auteurs du rapport minimisent la contribution du projet au phénomène alléguant que :

- Mine Raglan, au même titre que d'autres organisations et aspects de la modernité (Internet, travail rémunéré, systèmes d'éducation, de justice et de santé, etc.), participe à l'effritement de la culture inuite en offrant un milieu de travail régi par la culture industrielle;
- Si on considère le nombre d'employés inuits à la mine Raglan (180 personnes) par rapport à la population totale du Nunavik (12 090 personnes), on constate qu'une faible proportion d'Inuit est en contact permanent avec la mine;
- Plusieurs mesures ont été mises en place par Mine Raglan afin de contribuer de diverses façons au maintien de la culture inuite, tant en milieu de travail qu'au sein des communautés (SNC Lavalin 2015, p. 6-116).

À la lumière de la littérature scientifique consultée et des commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête, il ressort assez clairement que cette analyse est incomplète et conduit à des conclusions erronées. Elle est incomplète, d'abord parce qu'elle omet d'identifier les communautés plus spécifiquement touchées par les effets cumulatifs du projet. Ensuite, parce que

l'étude néglige d'identifier les impacts sociaux des changements induits par le projet au regard des phénomènes de l'anomie sociale et du suicide anomique associés aux projets de grande envergure. Aussi, si nous analysons les changements induits par le projet sur la culture inuite au regard de la problématique de l'anomie sociale et du suicide anomique, il aurait fallu prendre en considération l'impact dudit projet sur la cohésion sociale, dans le premier cas, et sur la santé mentale des individus membres de la communauté dans le deuxième (voir tableau 2, page suivante).

Par ailleurs, dans un extrait du même rapport d'ÉIES des phases II et III de Mine Raglan, il est question des « capacités des employés, des familles et des communautés » à s'adapter aux changements induits par le projet. Il est proposé une série de mesures visant à renforcer leurs capacités à cet égard, voire à gérer, intégrer ou même bénéficier des effets des sources d'impact principales que sont l'emploi et la formation, les contrats, le versement des garanties financières et le partage des profits (SNC Lavalin 2015, p. 6-95).

**Tableau 2**: Analyse de la problématique de l'effritement de la culture autochtone en termes d'impact

ENJEUX	ACTIVITÉS/SOURCE D'IMPACT	COMPOSANTES ENV. BIOPHYSIQUE	COMPOSANTES ENV. HUMAIN	IMPACT
Anomie sociale des communautés autochtones/suicide anomique	Embauche de travailleurs autochtones Création d'emplois salariés		Culture des communautés autochtones Mode de vie des personnes	Cohésion sociale au sein des communautés Capital social
			Culture des communautés autochtones Relations au sein des ménages	Santé mentale des personnes, membres de la communauté Taux de suicide
	Achat de bien et de services Création d'entreprise de service		Culture des communautés autochtones Économie locale	
	Versement de fonds aux communautés Création d'organismes publics de services sociaux		Culture des communautés autochtones Gouvernance au sein des communautés	

S'agissant du rapport d'ÉIES du promoteur, nous notions en première partie de la recherche que la notion de « capacité d'adaptation des populations au changement » est considérée avant tout comme un facteur devant être pris en compte afin de favoriser l'intégration harmonieuse du projet au milieu humain, plutôt que comme un élément constitutif de l'analyse des impacts sociaux. Mais comment prendre en compte la capacité des populations à s'adapter au changement dans l'analyse de l'impact ?

Une solution consisterait à intégrer un « indice de sensibilité » décrivant la capacité plus ou moins grande d'une population donnée à s'adapter au changement. Cet indice serait élaboré à partir de données quantitatives et qualitatives sur les communautés affectées. Le stress vécu par ces dernières découlant des modifications de leur environnement, biophysique et humain, pourrait être un facteur considéré pour constituer l'indice de sensibilité. Il en est de même du « niveau de pénétration de la modernité au sein des communautés autochtones » qui, selon le cas, favoriserait plus (niveau de pénétration élevé) ou moins (niveau de pénétration bas) l'adaptation au changement des communautés affectées.

L'indice de sensibilité serait appliqué à chaque descripteur retenu pour analyser l'impact du projet sur la cohésion sociale et la santé mentale des individus membres des communautés affectées. La capacité d'adaptation au changement variant sensiblement d'une communauté à l'autre, l'indice de sensibilité permettrait d'intégrer de façon rigoureuse et transparente la vulnérabilité des populations et des individus affectés qui, selon le cas, pourrait s'avérer plus ou moins importante.

La méthode d'usage courant utilisant une codification qualitative de fort, moyen, faible pour évaluer l'importance de l'impact rend plus difficile l'intégration d'un indice de sensibilité, mais l'application des méthodes d'aide multicritères à la décision (AMCD) à l'ÉIES pourrait constituer une solution parce que n'ayant pas recours à une codification qualitative supplémentaire. L'indice de sensibilité serait appliqué directement au descripteur d'impact, qu'il s'agisse de l'impact sur la cohésion sociale ou de l'impact sur la santé mentale des individus membres de la communauté.

Toutefois, les informations sur le milieu humain en région nordique sont rares, particulièrement en ce qui concerne des communautés spécifiques. Il en est de même des informations pourtant nécessaires à l'analyse de l'impact social et à l'élaboration d'un indice de sensibilité qui comporte d'évaluer le potentiel d'effets cumulatifs d'un projet avec d'autres actions, passées, présentes et futures relativement à une problématique sociale donnée comme l'effritement de la culture inuite. L'absence de données et, lorsqu'existante, l'accès difficile aux données sur le milieu humain en région nordique est une problématique mentionnée dans la littérature scientifique consultée et par les répondants à notre enquête en deuxième partie de la recherche.

## 5.2. Information sur le milieu humain en région nordique : manque ou mauvaise qualité de l'information

Dans la littérature scientifique consultée, plusieurs observateurs déplorent le manque ou la mauvaise qualité de l'information nécessaire à l'analyse des impacts sociaux des projets. Rodon et *al.* (2014) et Petrov et *al.* (2014) soutiennent que les lacunes dans les connaissances et dans les informations disponibles peuvent conduire à des prédictions imprécises et parfois même contradictoires quant aux impacts attendus d'un projet. Selon ces derniers, l'insuffisance des données de base limite la capacité d'analyse et empêche la modélisation prédictive. Rodon et *al.* (2014) attribuent au manque de données la mauvaise qualité de l'analyse des impacts sociaux qui sont mal mesurés ou tout simplement ignorés. Selon Petrov et *al.* (2014), le manque de données

[parce qu'inexistantes ou non disponibles] influence la détermination des catégories et des descripteurs d'impact. Quant aux auteurs de la *Stratégie de protection de l'environnement arctique* (1997), ils soulignent que le manque d'informations de base dans l'Arctique peut avoir pour conséquence de prolonger le temps nécessaire à la réalisation d'une ÉIES.

Les rapports de suivi environnemental portant notamment sur les projets miniers pourraient constituer une source d'information utile à l'analyse des impacts sociaux, mais sont indisponibles, car les maîtres d'ouvrage et les opérateurs sont souvent réfractaires à la divulgation publique de leur contenu. Du reste, comme souligné par Rodon et *al.* (2014), les rapports de suivi renvoient souvent aux résultats d'enquêtes d'opinion réalisées auprès des travailleurs de la mine et de la population locale, plutôt qu'à des indicateurs de suivi portant sur des problématiques comme l'augmentation du coût de la vie, l'évolution de l'état de santé des membres des communautés affectées ainsi que la qualité, le prix et la disponibilité des logements. Également, les rapports de suivi contiennent rarement des informations sur l'évolution du rôle des personnes au sein des ménages et de la pratique des activités traditionnelles.

La question de l'accès à l'information en matière d'analyse des impacts sociaux a été abordée également par certains répondants à notre enquête (R2, R5, R6, R8). Aussi, concernant « la possibilité d'évaluer les impacts sociaux avec des méthodologies bien arrêtées, bien éprouvées », le répondant R2 affirme d'entrée de jeu que « ce n'était pas si évident que ça ». « On a essayé de se doter d'outils, mais avec le temps, on a appris à se fier sur les membres inuits et non inuits du comité [comme source d'information] à cause de leur ancrage dans le milieu ». S'agissant plus spécifiquement des facteurs externes aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur la situation sociale des communautés en constante évolution, ce dernier considère d'autant plus important de travailler avec les « gens du milieu ». Toutefois, le répondant R2 met en garde contre les *a priori* qui découlent souvent de la perception d'individus ou de groupes d'individus [consultés] qui ne reflète pas nécessairement celle de la majorité.

Le répondant R7 est d'avis qu'il faudrait développer la méthodologie en matière d'ÉIS. La connaissance sur le milieu humain apportée par les représentants inuits n'est pas complètement connue ou assumée. Bien souvent, ces derniers exercent plusieurs responsabilités comme représentants au niveau des municipalités et autres instances publiques tout en siégeant sur plusieurs comités à la fois. Selon ce dernier, il faudrait revoir l'annexe 2 de la CBJNQ.

Par ailleurs, à l'instar du répondant R2, le répondant R8 attire notre attention sur la difficulté à distinguer les impacts qui découlent d'un projet donné, de ceux qui découlent de l'évolution de son milieu (biophysique et humain) d'implantation, influencée par une multitude de facteurs « dont on sait relativement peu ». Ce dernier explique cette situation par le fait que la production de connaissances provient principalement des promoteurs et se limite au strict nécessaire, pour la réalisation de l'analyse des impacts cumulatifs. Selon le répondant R2, les opérateurs de projet sont également réticents à partager l'information sur leurs activités et sur le territoire d'accueil de leur projet.

Toutefois, le répondant R5 s'interroge sur la responsabilité de chaque intervenant (état – promoteur – praticiens) concernant la production des connaissances nécessaires à la réalisation de l'évaluation des impacts cumulatifs. « Jusqu'où faut-il aller dans l'analyse des impacts cumulatifs des projets de développement sur le milieu humain? La directive pour la réalisation de l'étude

d'impact émise par l'autorité responsable constituerait-elle un outil pour demander des informations sur le milieu humain? Mais jusqu'où peuvent aller ces demandes? Qu'est-ce qui est raisonnable de demander [au promoteur]? » Enfin, quel(s) outil(s) permettraient d'interpréter ces informations afin d'en tirer des conclusions (*make sense out of it*), chacun pouvant faire sa propre interprétation?

Concernant le questionnement du répondant R5, s'agissant de l'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan, la directive telle qu'elle est formulée laisse une grande latitude au promoteur quant à l'analyse des « enjeux sociaux et communautaires » ainsi que les enjeux des impacts cumulatifs (voir encadré 1).

Encadré 1 : Directive pour l'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan

#### Enjeux sociaux et communautaires

Sans réduire l'importance des éléments présentés précédemment, l'acceptabilité sociale est un enjeu fort... [...] De fait, l'utilisation du territoire est forcément modulée depuis plusieurs années par l'activité minière dans le secteur. [...] Des emplois sont occupés par [des autochtones] avec le lot d'impacts positifs et négatifs que cela comporte. Les impacts économiques et sociaux du projet et la perception qu'en ont les autochtones conditionnent cette acceptabilité sociale et même, celle du développement minier [sur le territoire].

#### Enjeux des impacts cumulatifs

[L]es enjeux de la poursuite des opérations minières portent également sur la pression que le projet pourrait avoir sur l'environnement et les communautés locales pour une période prolongée. [...] Le promoteur devra ainsi tenir compte, dans l'élaboration de son étude d'impact, des impacts cumulatifs liés à la multiplication des infrastructures sur l'environnement et le milieu humain, et de la présence de plusieurs autres projets dans l'espace et dans le temps.

Concernant les facteurs externes à des projets spécifiques ayant eu une incidence importante sur la situation sociale des territoires nordiques, le répondant R6 donne l'exemple de l'entente entre le gouvernement du Québec et les Cris « la Paix des Braves » qui, ajoutés à la réalisation des aménagements hydroélectriques sur leur territoire, ont conduit à des changements majeurs dans le mode de vie des communautés et ont révélé des divergences d'opinions entre les générations à cet égard.

En somme, il ressort de l'analyse de la littérature scientifique consultée et des commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête des lacunes importantes concernant la disponibilité de l'information sur le milieu humain; information pourtant nécessaire à l'analyse des impacts sociaux des projets qui, comme nous l'avons souligné précédemment, comporte de prendre en compte les caractéristiques de la communauté d'accueil dont l'évolution est influencée par plusieurs facteurs ayant une incidence sur sa capacité à s'adapter au changement.

Également, face au manque de données quantitatives ou qualitatives sur le territoire d'implantation et sur les changements induits par les projets sur les composantes de l'environnement humain, une des stratégies adoptées par les promoteurs et opérateurs de projet,

comme par les organismes responsables de l'administration des processus d'ÉIES, consiste à avoir recours aux membres des communautés affectées ou à leurs représentants comme source d'information. Toutefois, cette stratégie comporte le risque évoqué précédemment et confirmé par certains répondants à notre enquête de remplacer la démarche d'analyse qui caractérise l'ÉIS par un processus d'évaluation de l'appui des communautés à un projet et la recherche de solutions susceptibles de favoriser son acceptation.

Cette dernière remarque renvoie à la distinction faite en première partie de la recherche entre l'ÉIS définie comme un processus systématique d'identification des conséquences sociales d'une action (projet) (Burdge et al., 1990) auquel peuvent participer des personnes concernées ou affectées par un projet (parties prenantes) et un processus visant la recherche de solutions aux problèmes ayant une incidence sur l'acceptabilité sociale d'un projet suivant un processus d'arbitrage politique utilisant des dispositifs participatifs impliquant les parties prenantes. Le premier s'appuie sur une démarche d'analyse rigoureuse et l'application de critères précis, mesurés au moyen de descripteur d'impact quantitatif et qualitatif. Le deuxième s'appuie sur des stratégies de consultation diverses visant à obtenir des données sur les opinions relativement à un projet ou un changement de politique. Comme écrit par Freudenberg et Olsen (1983) cités en première partie de la recherche :

«... l'information sur les opinions n'est pas nécessairement la même chose que l'information sur les conséquences sociales. Les données concernant les opinions avant la réalisation d'un projet ou d'un changement de politique [...] sont importantes en soi. Mais l'information sur les attitudes n'est tout simplement pas la même chose que les informations sur les conséquences éventuelles... » (Freudenberg & Olsen 1983, p. 72)

Aussi, la simple présence de membres nommés par l'ARK dont certains doivent être inuits sur les comités multipartites créés en vertu de la CBJNQ ne saurait constituer un substitut à l'ÉIS, si leur participation ne s'inscrit pas dans « un processus systématique d'identification des conséquences sociales d'une action donnée » s'appuyant sur un minimum de données quantitatives ou qualitatives nécessaires à l'identification et la mesure des changements induits par un projet et l'analyse des impacts de ces changements au regard d'enjeux clairement identifiés au préalable dans le cadre d'une démarche multipartite à laquelle participent les membres de la communauté.

# 5.3. Rôle de l'ÉES par rapport à la pratique de l'ÉIS et le manque ou la mauvaise qualité de l'information sur le milieu humain

Afin de pallier le manque ou la mauvaise qualité de l'information sur le milieu humain, plusieurs répondants préconisent la réalisation d'ÉES en matière de développement territorial et de développement sectoriel (**R2**, **R5**, **R8**)<sup>23</sup>. Selon le répondant R8, l'ÉES qui comporte la réalisation d'un portrait du territoire ou du secteur d'activité concerné permettrait de recueillir des données de première main qui font cruellement défaut en matière d'analyse des impacts sociaux de projets. Ce dernier rappelle que la réalisation d'une ÉES territoriale avait été proposée en marge

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Voir également Jacobs, Berrouard et Paul (2009) cité dans le présent rapport.

du projet minier de l'entreprise Nunavik Nickel en 2008. Ce projet comportait la réalisation d'infrastructures portuaires et aéroportuaires. Un comité avait proposé de réaliser une ÉES afin de planifier la réalisation de ces infrastructures et dont l'usage aurait pu être partagé par d'autres utilisateurs. Toutefois, cette recommandation a été ignorée par les autorités publiques.

Aussi, le répondant R8 rappelle la suggestion faite en 1972 par André Marsan d'un groupe connu sous le nom de SCOPE 5 d'élaborer des schémas d'aménagement du territoire en région nordique au Québec. Ce dernier proposait trois niveaux de planification : stratégique, régional et projet. Le répondant R8 cite également l'exemple du schéma d'aménagement du territoire élaboré par l'ARK, mais qui est largement inconnu du public. En somme, de conclure le répondant, on hésite encore à imposer des règles dans le domaine de la planification territoriale. La plupart des villages établis en région nordique n'ont fait l'objet d'aucune étude stratégique au préalable. Le répondant R2 partage cet avis. Selon ce dernier, étant donné le manque d'information et la réticence des opérateurs à partager l'information sur leurs activités et le territoire, la réalisation d'ÉES en amont des projets « nous faciliterait la vie ». Mais ce dernier conclut en soulignant que cela suppose une volonté politique et « qu'il y a encore du travail avant d'en arriver là... ».

L'implantation difficile de dispositifs de planification territoriale et de l'ÉES en cette matière que déplorent les répondants R2 et R8 ne concerne pas uniquement les territoires nordiques. En effet, malgré l'adoption de lois et de règlements obligeant les autorités publiques responsables à élaborer schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et règlement de zonage, la liberté d'initiative continue aujourd'hui d'occuper une place dominante dans l'échelle des valeurs de la société. Cela limite la portée de la planification territoriale à l'imposition de certaines règles lors de l'implantation d'un projet. La même remarque s'applique à la création de zones « dites protégées », mais à l'intérieur desquelles, sous réserve de respecter certaines conditions, il est toujours possible d'exploiter les ressources forestières, minières, etc.

Un exemple récent de la réticence des autorités publiques à imposer des règles trop contraignantes et des conséquences en découlant concerne l'implantation de la filière éolienne au Québec. Dans une étude portant sur la modélisation de l'acceptabilité sociale dont le rapport a été publié en 2009, ses auteurs ont clairement démontré l'importance de la planification stratégique en matière de développement territorial et de développement sectoriel. Il nous apparaît pertinent de citer un extrait du rapport (encadré 2) pour saisir l'importance des considérations soulevées par les répondants R2 et R8.

Encadré 2 : Planification territoriale : implantation de la filière éolienne au Québec

[A] u moment de la réalisation des premiers projets, les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC) ne comportaient pas de normes spécifiques pour la réalisation de ce type de projet, ni l'identification de zones favorables au développement éolien. Aussi, le choix du site et la configuration du parc découlaient davantage de l'application de critères de faisabilité technique et économique du promoteur et de sa capacité à obtenir la signature de contrats d'option pour les fins de la constitution de la réserve foncière nécessaire à la réalisation de son projet, plutôt que d'un processus de questionnement sur les tenants et aboutissants du développement éolien à l'échelle d'un territoire donné.

Plusieurs MRC visées par la réalisation de projets éoliens ont eu recours au règlement de contrôle intérimaire (RCI) comme véhicule pour l'adoption de règles prescriptives minimales encadrant la réalisation des projets. Toutefois, compte tenu du caractère exceptionnel de ce dispositif, qui permet aux MRC d'agir rapidement face à des situations nouvelles, l'adoption de RCI ne saurait valoir pour une « démarche de questionnement sur le développement éolien à l'échelle d'un territoire donné » ; et cela d'autant que l'adoption des RCI ne comporte pas de dispositifs de participation du public et que le contexte d'urgence dans lequel plusieurs RCI ont été adoptés ne permettait pas l'élaboration et l'évaluation systématique de scénarios de développement éolien.

Également, comme nous l'avons relevé précédemment, dans certains cas, les MRC ont dû élaborer un RCI alors que des municipalités étaient déjà ciblées pour la réalisation de projets spécifiques et que des contrats d'option avaient été signés pour la constitution de réserves foncières. L'état de fait ainsi créé a rendu particulièrement difficiles l'élaboration et l'application de la réglementation, toute norme pouvant avoir pour effet de modifier les projets existants étant ouverte à la contestation des municipalités, des propriétaires fonciers concernés et du promoteur. Aussi, l'élaboration et l'application du RCI ont été les objets de négociations incessantes entre les parties, chacun tentant d'influencer la décision en fonction de ses intérêts dans le projet.

Par ailleurs, il n'y avait pas non plus de normes fixant le montant ou déterminant les critères de calcul des redevances ou des contributions volontaires à être versées par le promoteur aux individus, aux municipalités locales et aux MRC. Les montants et les critères de calcul ont été déterminés par les parties à la négociation.

En somme, plusieurs des composantes des projets parmi les plus importantes, soit le choix du site, la configuration du parc et la détermination du montant à être versé à titre de redevance ou de contribution volontaire, ont été décidées sur la base du jeu des rapports de force entre les parties dans le cadre d'un processus privé de négociation. (Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne, 2009)

En ce qui concerne l'ÉES, son implantation en tant outil d'intégration des considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et de développement sectoriel tarde malgré sa formalisation récente en marge de la révision du régime d'autorisation environnementale et de l'ajout dans la Loi sur la qualité de l'environnement en 2017 de dispositions spécifiques à cet effet. Du reste, les dispositions de la loi ne s'appliquent pas aux

MRC et aux municipalités locales responsables de la planification territoriale<sup>24</sup>. Le règlement d'application des dispositions de la Loi n'a pas encore été adopté.

Également, compte tenu des expériences passées, notamment celle de l'ÉES réalisée de 2011 à 2014 sur l'implantation de la filière des gaz de schiste au Québec, l'application que feront les autorités gouvernementales de ces dispositions demeure incertaine. L'analyse de la controverse suscitée par l'implantation de cette filière tend à démontrer que la réalisation de l'ÉES et les consultations tenues à ce sujet visaient une intégration harmonieuse d'activités d'exploration et d'exploitation des gaz de schiste, plutôt qu'une analyse comparative de scénarios pour le développement de la filière, incluant celui de ne pas aller de l'avant avec le projet.

Il est important de rappeler à cet égard les définitions données à l'ÉES dans la littérature scientifique parmi lesquelles celle de Thérivel *et al.* (1992), c'est-à-dire : « Un processus systématique formel et exhaustif servant à évaluer les effets environnementaux de politiques, plans ou programmes (PPP) ainsi que leurs alternatives, donnant lieu à un rapport écrit dont les conclusions sont utilisées dans la prise de décision par des autorités publiques imputables ».

Afin de contourner les difficultés relatives au lancement d'une opération d'envergure du type « schéma d'aménagement du territoire » ainsi qu'à l'implantation de la pratique de l'ÉES en matière de développement territorial et de développement sectoriel, le répondant R8 suggère d'identifier sept à huit enjeux importants pour le développement du territoire « sans égard à l'analyse de projets spécifiques » et d'en faire le suivi sur le long terme (dix prochaines années). Chaque enjeu qui renvoie à une chaîne des conséquences simple pourrait être identifié dans la directive pour la réalisation des études d'impact de projets et pris en compte par les promoteurs dans leur planification. La faisabilité de cette proposition est illustrée par l'application de la démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux au cas de l'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan présentée précédemment.

Cependant, la définition des enjeux devrait être validée auprès des intervenants et surtout des Premières Nations et des Inuits. De plus, les enjeux doivent être bien définis, voire « exclusifs » et « pas conflictuels ». L'identification des enjeux du développement constitue un défi dans la mesure où l'opération impliquerait la participation d'une multiplicité d'acteurs et d'intérêts.

# 5.4. Processus d'ÉIES sur le territoire du Nunavik et rôle des comités multipartites créés en vertu de la CBJNQ

Comme mentionné en première partie de la recherche, la CBJNQ a créé des processus d'ÉIES dont une des particularités consiste en la création de commissions d'examen auxquels participent des membres nommés par l'ARK, dont deux doivent être Inuits et, selon le cas, des membres

général.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Il est prévu à l'article 95.5 que : « Les programmes de l'Administration déterminés par règlement du gouvernement, incluant les stratégies, les plans ou les autres formes d'orientations qu'elle élabore, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique... ». On entend par l'« Administration », le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, un ministère, de même qu'un organisme du gouvernement visé par la Loi sur le vérificateur

nommés par les gouvernements québécois ou canadien. Ces comités interviennent à diverses étapes du processus : le cadrage de l'étude d'impact, l'examen du rapport d'ÉIES et la décision. Les comités peuvent intervenir également dans la décision de réaliser une ÉIES pour les projets qui ne sont pas automatiquement assujettis au processus.

Aux deux processus établis en vertu des dispositions de la CBJNQ s'ajoutent un troisième processus qui découle de l'application de la LEI et un quatrième résultant de l'application de l'ARTIN qui prévoit au chapitre 7 l'établissement des processus d'examen visant à évaluer les répercussions sur l'environnement des projets devant être réalisés dans la région marine du Nunavik.

Il est important de rappeler également les changements apportés aux structures administratives du Nunavik découlant de la signature de la CBJNQ. Mentionnons d'abord la création de l'ARK. Il s'agit d'une institution supramunicipale constituée de représentants élus des villages nordiques, principalement inuits. L'ARK est dotée de certains pouvoirs en matière de gestion territoriale. La structure administrative compte également la Société Makivik qui est responsable de l'administration des fonds versés aux Inuit conformément à la CBJNQ et de soutenir le développement économique par la création d'emplois et l'exploitation d'entreprises inuites. Mentionnons enfin la Commission scolaire Kativik ainsi que la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik.

Les structures administratives du Nunavik, les processus d'ÉIES ainsi que les modes de gouvernance traditionnels (qui continuent de jouer un rôle important au sein des communautés inuites), forment un enchevêtrement complexe de « compétences » en matière de développement territorial. Cette complexité rend d'autant plus difficile la délimitation du rôle et des responsabilités de chaque organisme.

En ce qui concerne, d'abord, le partage des responsabilités au niveau de l'ÉIES des projets réalisés sur le territoire du Nunavik, selon le répondant R8, la création de processus propres au Nunavik a suscité des craintes au sein des agences et des ministères responsables de l'administration des processus fédéral et provincial d'ÉIES. D'aucuns appréhendaient que les comités d'examen prennent trop d'importance et que, à terme, cela se traduise par un transfert d'une partie des ressources humaines et financières à leur disposition, au bénéfice des comités. Ces craintes expliqueraient en partie la réticence des agences et ministères à collaborer pleinement à leur développement les considérant comme des « institutions juniors ». Toutefois, les comités auraient regagné en légitimité et leur rôle reconnu par les agences et les ministères publics du Québec et du Canada à la suite de la reconnaissance par les tribunaux, du devoir des couronnes fédérale et provinciale de consulter les Premières Nations dont les droits seraient potentiellement affectés par la réalisation de projets ou l'implantation d'activités sur des territoires revendiqués.

Quant au répondant R6, ce dernier considère que le pouvoir des comités consultatifs multipartites associés à l'ÉIES de projets spécifiques est limité. Il est d'avis que l'ARK, organisme responsable de la planification et de la gestion territoriale, est mieux positionnée pour traiter des enjeux sociaux découlant du développement rapide de nouvelles activités au Nunavik. L'ARK fait ce qu'elle peut, mais selon le répondant : « celle-ci devrait conjuguer ses efforts avec les communautés, mais tout ça prend du temps ».

L'enchevêtrement complexe de « compétences » en matière de développement territorial aurait une incidence sur la coordination des actions pour traiter des enjeux sociaux du développement sur le territoire du Nunavik. À ce sujet, le répondant R2 déplore l'absence d'outils de planification régionale et constate des divergences de vision du développement entre l'ARK et la Société Makivik à cet égard, notamment en ce qui concerne la place que devrait prendre sur le territoire du Nunavik le développement industriel et économique, d'une part, et les aires de conservation, d'autre part.

## 5.5. Comités multipartites comme outil de participation des Inuit au processus d'ÉIES

Est-ce que la création de comités consultatifs mixte comptant des membres issus des communautés autochtones et allochtones a permis l'expression et la prise en compte des préoccupations des populations inuites dans l'analyse des projets et dans la prise de décision concernant leur réalisation? Les critères élaborés par Webler et Tuler (2000) à partir des conditions énoncées par Habermas (1987) concernant le processus collectif de décision dans un contexte de démocratie délibérative nous offrent quelques repères conceptuels utiles afin de situer les commentaires recueillis auprès des répondants à notre enquête au regard de la question posée.

Le modèle proposé est basé sur deux métacritères : l'équité et la compétence du processus décisionnel. D'abord, en ce qui concerne la notion d'équité, les auteurs associent cette dernière à ce que les gens sont autorisés à faire dans un processus décisionnel délibératif, et partant, aux possibilités qui leur sont offertes à cet égard, à savoir :

#### • D'être présent :

L'identification des personnes potentiellement affectées ou intéressées est la première tâche à réaliser. Il faut également s'assurer qu'aucun acteur ne soit défavorisé en raison du lieu et du moment de la participation.

#### • De s'exprimer :

La participation doit être libre de toute entrave. Conséquemment, les participants doivent avoir la liberté de s'exprimer, et cela sur toutes les questions qu'ils désirent aborder : l'établissement de l'ordre du jour, des règles de conduite du débat, les questions de fond. L'accès au processus et le pouvoir d'influence sur le processus et les résultats sont des éléments importants.

- De participer aux discussions (demander des clarifications, s'opposer, questionner, débattre).
- De participer au processus de décision (résoudre les désaccords et clore la controverse).

En ce qui concerne le critère de la compétence, Webler et Tuler (2000) l'associent à la capacité du processus en place de permettre la construction de la meilleure compréhension possible compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention et à une compréhension partagée entre les parties prenantes à la décision. Les

prérequis à l'atteinte de cet objectif sont : l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords.

D'abord, en ce qui concerne le critère de l'équité, selon le répondant R6, la création d'organismes multipartites, incluant des représentants autochtones, et la tenue de consultations publiques a constitué une opportunité de prise de parole que les communautés ont saisie. Les participants aux consultations publiques ont exprimé leurs préoccupations de façon très claire et honnête. Les tribunes téléphoniques tenues dans le cadre d'émissions à la radio communautaire ont été très utiles comme véhicule de la libre expression des points de vue.

Selon le répondant R2, l'outil principal à la disposition du comité auquel il a participé est la consultation publique. C'est une étape qui s'inscrit pour les évaluations de tout projet un tant soit peu important. L'approche informelle appliquée et la flexibilité quant aux moyens utilisés (utilisation de la radio communautaire — prérencontre avec la municipalité) ont fait en sorte que « chaque personne qui aurait quelque chose à dire puisse avoir à le faire de façon confortable ». À une occasion, les membres du comité auquel le répondant a participé sont même allés jusqu'à faire du porte-à-porte pour s'enquérir de l'opinion des résidents.

Toutefois, à la question « Est-ce que les comités ont permis de donner la parole à des personnes qui ne se seraient pas nécessairement exprimées dans le cadre des modes traditionnels de mise en débat ? », le répondant R7 répond : oui et non. Ce dernier explique que « ... dans la culture inuite, lorsqu'on nomme quelqu'un sur un comité, on considère qu'il représente le monde ». Il est très rare qu'on remette en question les décisions prises par les personnes chargées de représenter la communauté. On respecte l'autorité donnée à une personne suivant un processus électif (ex. : participation des élus aux comités). On se fie généralement aux personnes élues sauf à l'occasion d'audiences publiques (ex. : symposiums organisés par Glencore). D'ailleurs, le mouvement coopératif (1959) a joué un rôle important à cet égard, et cela avant même la création des assemblées municipales. Ces précisions étant apportées, le répondant R7 se dit satisfait de la participation de la population locale aux activités d'information et de consultation organisées par les divers comités ou les commissions auxquelles il a participé.

Il ressort de ce dernier commentaire et des précédents l'importance des consultations comme élément constitutif de la représentativité des comités en tant que vecteur des préoccupations des communautés inuites et de leur prise en compte dans l'ÉIES. L'approche informelle et la flexibilité des moyens utilisés par les comités pour informer et consulter les populations constituent des facteurs contribuant à améliorer « l'équité du processus » comme définie par Webler et Tuler (2000). Les consultations tenues par les comités permettent d'accroître l'imputabilité de ses membres.

Toutefois, le répondant R10 craint « l'effet de fatigue » découlant de la multiplication des consultations réalisées auprès des populations par les promoteurs de projet et les opérateurs d'installations auxquelles s'ajoutent les enquêtes réalisées par une multitude de chercheurs sur les territoires nordiques. Le « forum environnement » organisé annuellement par Mine Raglan pour prendre le pouls de la population est apprécié, mais sa popularité a décliné avec le temps. Enfin, selon ce dernier, les résultats de ces consultations sont trop peu souvent restitués aux populations consultées.

S'agissant des consultations tenues par l'AEIC sur l'impact des projets sur les droits autochtones, le répondant R1 mentionne que ce sont souvent les conseils de bandes qui déterminent la manière dont la consultation sera tenue. Les intérêts défendus par ces derniers ne sont pas nécessairement représentatifs des intérêts individuels. Mais cela varie d'une communauté à l'autre selon la présence plus ou moins importante du chef. Dans certains cas, la consultation se tient auprès des personnes qui se trouvent sur le terrain en matière de gestion du territoire. Des consultations sont aussi réalisées directement auprès des citoyens qui peuvent exprimer leurs commentaires à titre individuel. Il y a une culture de consultation dans les communautés en territoire nordique.

Par ailleurs, en ce qui concerne la « compétence du processus » comme défini par Webler et Tuler (2000), il est important de rappeler qu'un rapport d'ÉIES comporte une quantité importante d'informations scientifiques et techniques qui renvoient à des connaissances spécifiques de différents champs disciplinaires. Le défi sur le plan méthodologique consiste à mettre en relation ces connaissances et d'en faire la synthèse de manière à apporter un éclairage sur les enjeux significatifs des projets.

Partant, est-ce que les processus d'ÉIES en place permettent la construction de la meilleure compréhension possible des enjeux des projets compte tenu des connaissances raisonnablement accessibles aux participants au moment de l'intervention et à une compréhension partagée entre les parties prenantes à la décision ? Réunissent-ils [les processus d'ÉIES] les prérequis à l'atteinte de cet objectif, c'est-à-dire l'accès à l'information, son interprétation et l'utilisation des meilleures procédures disponibles pour la sélection de connaissance et pour résoudre les désaccords ?

Selon le répondant R7, la documentation sur les projets qui contient surtout de l'information technique sur la pollution de l'air, de l'eau et du sol a peu de signification et, partant, est très peu lue par les Inuit qui constatent néanmoins les impacts des activités industrielles sur le territoire. Qui plus est, ce dernier souligne les difficultés de trouver des personnes capables de comprendre la documentation reçue des promoteurs et gestionnaires de projet afin d'en expliquer le contenu dans un langage accessible à des non-initiés. À cela s'ajoute la difficulté de trouver des interlocuteurs en provenance des communautés locales pour participer aux divers comités créés en marge de la réalisation des projets.

Toutefois, selon le répondant R7, cette situation est appelée à changer progressivement avec l'émergence de la nouvelle génération d'Inuit formés dans les écoles et les universités du sud. Selon ce dernier, le mariage des connaissances traditionnelles détenues par les aînés et les connaissances cultivées par la jeune génération est porteur d'avenir, particulièrement pour analyser les impacts sociaux du changement.

Bien que la question n'ait pas beaucoup retenu l'attention des répondants à notre enquête, la qualité et la pertinence de l'information contenue dans les études d'impact ont été l'objet de nombreuses critiques par les observateurs et divers comités d'étude au fil des années. Comme mentionnés par Côté *et al.* (2018), d'aucuns considèrent que les études d'impact ne permettent pas d'identifier les enjeux importants des projets, ce qui pourrait conduire à terme à une marginalisation de l'ÉIES comme outil d'aide à la décision et à l'affaiblissement de son rôle dans la réalisation de projets acceptables sur les plans environnemental et social.

Côté et al. (2018) imputent à l'approche méthodologique utilisée actuellement la source du problème. Comme évoquée précédemment, une lacune importante de «l'évaluation de l'importance de l'impact par composante de l'environnement », consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement découlant d'une action donnée, sans se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux. L'évaluation de l'impact ne s'appuie souvent que sur le postulat général que toute modification d'une composante de l'environnement constitue un impact.

Qui plus est, la méthode « de l'évaluation des impacts par composante de l'environnement » ne comporte pas de dispositif d'agrégation des évaluations par critère d'impact. Comme mentionnés en partie 1 de la recherche, les résultats sont présentés au moyen d'une grille d'évaluation de l'importance des impacts (fort — moyen — faible) par composante de l'environnement. Cette façon de présenter les résultats sur les impacts par composante de l'environnement est très certainement utile à des fins gestionnaires ; chaque impact est associé à des mesures d'atténuation, facilitant d'autant l'élaboration et l'application du plan de surveillance environnementale et sociale. Cependant, à défaut de disposer d'outils d'analyse plus sophistiqués pour faire la synthèse de l'information sur les impacts, il devient extrêmement difficile de faire l'arbitrage entre les très nombreuses considérations environnementales, sociales et économiques soulevées par un projet et entre les intérêts des parties en cause.

De plus, la méthode s'appuie sur une approche matricielle appliquant une pondération uniformisée des variables qui ne tient pas compte des caractéristiques propres à chaque type d'impact. Par exemple, le choix des variables (pertinence) et leur valeur relative (poids) ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse, par exemple, de l'impact sur la biodiversité par rapport à l'impact sur la situation de l'emploi sur un territoire donné. Le choix des variables diffère également d'un promoteur et d'un consultant à l'autre, ce qui complique également les comparaisons entre les projets. La recherche de compromis en cas de désaccords entre les acteurs du processus concernant l'évaluation des impacts ou la pondération des critères d'impact devient dans ce contexte extrêmement difficile. Ces désaccords peuvent intervenir entre les experts et le « public » ou même entre experts.

Également, quelles conséquences ces désaccords entraînent-ils sur la décision finale? Il se peut que les acteurs ne s'entendent pas sur l'évaluation de l'impact sur un critère ou sur la pondération des critères d'impact, mais à défaut de disposer d'un dispositif d'agrégation des résultats, comment mesurer une modification des valeurs sur l'évaluation de l'impact global? L'application des méthodes d'aide multicritère à la décision appliquées à l'ÉIES constitue une solution à ce problème.

## 5.6. Accès et gestion de l'information sur les projets

La première partie de la recherche a mis en lumière la complexité de la gestion des processus d'ÉIES applicables au Nunavik qui comportent plusieurs étapes et l'intervention d'organismes divers à chaque étape. De plus, nous constations l'absence d'un système de gestion de l'information centralisé et la difficulté en découlant de faire le suivi des considérations prises en compte à chaque étape de l'ÉIES jusqu'à la décision d'autoriser le projet. De fait, il a été très

difficile dans le cadre de l'enquête menée en première partie de la recherche de reconstituer les dossiers d'évaluation environnementale dont les pièces sont éparpillées entre les mains de plusieurs organismes et personnes.

À la question posée au répondant R7 « ... comment s'y retrouver dans le contexte où l'information est détenue par plusieurs intervenants, incluant les autorités responsables de la gestion des processus d'évaluation environnementale à l'échelle du Québec (processus québécois) et du Canada (processus fédéral)? » ce dernier répond que l'information circule, mais informellement, entre un nombre restreint de personnes qui occupent des postes de responsabilité au sein des structures de gouvernance existantes (ex.: ARK) et qui participent également à plusieurs comités. Cependant, ce dernier ajoute : « ... pour quelqu'un qui n'est pas membre d'une commission ou d'un comité, l'accès à une information complète, c'est-à-dire permettant d'avoir un portrait global de ce qui a été fait à chaque étape du processus, est difficile. »

Quant à l'intérêt que pourrait susciter la mise en place d'un dispositif permettant la centralisation de l'information sur chaque projet, le répondant estime que chaque commission ou comité veut conserver la maîtrise de l'information à l'intérieur du cadre de leurs compétences respectives. Point de vue que semble partager le répondant R6 qui tient à rappeler qu'une des caractéristiques du régime mis en place par la CBJNQ est la création d'un dispositif participatif comportant plusieurs intervenants; caractéristique qui s'oppose à l'établissement d'un « parapluie unique ». Chaque intervenant au processus possède ses archives et chacun a sa façon de gérer l'information. Ce dernier ne voit pas comment il serait possible d'intégrer dans une seule base de données l'information en possession des intervenants dans la mesure où chacun veut protéger son indépendance dans la réalisation de leur analyse. La création d'un registre regroupant l'information sur les demandes d'autorisation et les autorisations, comme celui institué par la Loi sur la qualité de l'environnement, est une idée intéressante, mais qui ne serait probablement pas appuyée politiquement.

Cependant, à la question « ... serait-il possible de mettre en place un système de gestion de l'information sans devoir apporter des changements à la CBJNQ? », le répondant R2 est d'avis que ce serait souhaitable : « Il faudrait aller vers ça ». Au sein du comité auquel participe le répondant, il y a certainement une volonté de régler la question de la transparence. « On a souvent plusieurs chats à fouetter en même temps et c'est ce qui explique en partie la situation actuelle. »

Le répondant R5 déplore quant à lui qu'il n'y ait pas de registre public qui permette d'avoir un accès direct à la documentation sur les projets. La gestion d'un tel registre pourrait être prise en charge par le CCEBJ en vertu de l'article 22.3.1 de la CBJNQ. De plus, la surveillance et le suivi environnemental pourraient être ajoutés au mandat du CCEBJ. Toutefois, il faudrait établir une compréhension partagée du rôle du MELCC, du CCEBJ et du CCEK à cet égard en vue de la création d'une expertise dans ce domaine.

À la question de savoir s'il serait envisageable de créer un registre réunissant toute l'information, en provenance de tous les intervenants, le répondant R1 se demande qui pourrait gérer un tel registre. L'intérêt de regrouper l'information sur les projets serait d'améliorer la qualité des évaluations dont l'objectif est de minimiser les impacts. Aussi, la meilleure façon de procéder serait de regrouper l'information sur les sites Web des autorités locales, celui du gouvernement cri et de l'ARK (regroupement par territoire).

Enfin, le répondant R4 attire notre attention sur le fait qu'il existe des disparités entre les organismes de grande envergure comme l'AEIC et le MELCC, d'une part, et les comités créés en vertu de la CBJNQ, d'autre part, ces derniers ne disposant pas des mêmes ressources pour se doter de dispositifs de gestion documentaire. Les besoins à cet égard ne sont également pas du même niveau étant donné le nombre plus ou moins élevé de dossiers que chacun doit gérer.

Ce dernier ajoute que les comités du côté des Cris reçoivent l'appui de leur gouvernement qui souhaite avoir une vision globale et claire de tous les enjeux. D'ailleurs, le partage de documents entre l'AEIC et le gouvernement cri se fait assez bien. Toutefois, le répondant ne pense pas que ce serait possible de créer un système d'information inter organisations, principalement pour des raisons de sécurité.

En somme, la création d'un registre centralisant toute l'information sur l'ÉIES des projets et les documents afférents reçoit chez les personnes rencontrées un accueil mitigé. D'aucuns contestent l'idée même de la centralisation de l'information ou encore de la faisabilité du projet de création d'un registre. Toutefois, l'implantation d'une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux et la constitution d'une grille par projet pourrait constituer une solution de rechange à la création d'un registre.

En effet, la grille d'analyse structurée par enjeux proposée en première partie de la recherche pour tracer un portrait comparatif de la portée de l'ÉIS réalisée dans le cadre des processus en vigueur au Nunavik pourrait être appliquée à l'analyse des ÉIES en cours de réalisation. L'utilisation de cette grille a permis de faire la synthèse d'informations disséminées dans plusieurs documents (directive, rapport d'ÉIES, rapport d'étude sectorielle portant sur des questions spécifiques, certificat d'autorisation, plan de gestion environnementale et sociale, rapport de surveillance et de suivi, correspondance entre le promoteur et l'autorité responsable, etc.) et de reconstituer la chaîne des conséquences relative à chaque impact social identifié.

Comme mentionné par Côté et *al.* (2018), la grille d'analyse structurée par enjeux comme celle proposée en première partie de la recherche constitue la représentation simplifiée de l'application d'une approche systémique de l'identification des impacts dont l'avantage consiste à donner une vision claire de la chaîne des conséquences relative à chaque enjeu, basée sur une définition *ad hoc* des composantes de l'environnement touchées et/ou des relations entre elles. La structuration de l'information sur les impacts par enjeux comporte plusieurs avantages.

D'abord, elle permet à l'utilisateur de l'information de connaître rapidement les principaux enjeux environnementaux et sociaux d'un projet et de savoir comment ces derniers ont été traités sur le plan de l'analyse. Deuxièmement, elle facilite le cadrage de l'étude d'impact, notamment en ce qui concerne la détermination du champ des analyses à effectuer et les sources de connaissances spécialisées à utiliser. La structuration de l'information sur les impacts par enjeux permet de mieux cibler les besoins en information et, partant, les études à réaliser. L'application de cette approche peut se traduire par des économies de temps et d'argent dans la réalisation des études d'impact. Troisièmement, la constitution d'une grille d'analyse des impacts par enjeux améliore la transparence de la démarche d'ÉIES en identifiant clairement ses éléments constitutifs, incluant les descripteurs utilisés et les seuils de variabilité pour mesurer les modifications des composantes touchées de l'environnement et de la société, et par la suite, les descripteurs d'impact.

Toutefois, la caractéristique la plus importante de cette grille consiste à faciliter le suivi de la démarche d'analyse à chacune de ses étapes. Plusieurs des impacts identifiés *a priori*, à l'étape du cadrage, pourraient être retirés de la grille parce que s'avérant peu important (impact faible) après évaluation, ou encore parce qu'il existe des mesures reconnues et efficaces pour les atténuer. Également, des impacts pourraient être retirés de (ou ajoutés à) la grille à la lumière des résultats du suivi parce que les impacts prévus sont en deçà (ou au-delà) de la prédiction ou qu'on a identifié des impacts qui n'avaient pas été prévus à l'étape de l'évaluation.

En somme, la grille d'analyse des impacts structurée par enjeux constitue l'outil de synthèse de l'information par excellence permettant de faire le suivi de la démarche d'analyse à chacune de ses étapes, tout en répondant aux hésitations relatives à la création d'un registre, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'information souhaitée par les divers intervenants au processus d'ÉIES. En effet, la constitution d'une grille d'analyse des impacts structurée par enjeux ne requiert pas la divulgation de l'ensemble de la documentation détenue par chaque intervenant au processus, incluant la correspondance entre les uns et les autres.

# 5.7. Remarques sur les ERA

Depuis le début des années quatre-vingt, nous assistons à l'émergence d'une nouvelle pratique. Les ERA s'agit d'ententes privées qui peuvent être négociées en marge d'un processus formel d'ÉIES, entre les promoteurs de projet, d'une part, et divers groupes d'intérêt, incluant les communautés locales, d'autre part.

Comme son nom l'indique, ces ententes portent sur les avantages socio-économiques, les avantages financiers, mais également sur la gestion des impacts environnementaux. Les négociations se déroulent sans l'intervention de représentants de l'État, avant, pendant ou, plus rarement, après le déclenchement de la procédure formelle de l'ÉIES.

Les ERA sont une pratique très répandue dans le secteur des ressources extractives. Plusieurs ERA ont été négociés dans le cadre de la réalisation de projets miniers en régions nordiques au Canada et au Québec, incluant le Nunavik. Entre autres, une ERA a été négociée en 1995 entre la compagnie Falconbridge, d'une part, et les villages inuits de Salluit et de Kangisgsujuaq, d'autre part, dans le cadre du projet Raglan I. D'autres ententes du même type ont été convenues par la suite au Nunavik, notamment dans le cadre du projet Nunavik Nickel en 2008.

D'aucuns voient dans cette nouvelle pratique la possibilité pour les membres des communautés touchées et les entreprises locales d'exprimer sans intermédiaire leurs préoccupations ou demandes aux promoteurs de projets. Mais cette pratique soulève la controverse.

Une étude réalisée sur ce phénomène au Canada<sup>25</sup> critique la confidentialité de ces ententes dont le contenu est soustrait à l'application des dispositions des lois environnementales en matière de diffusion de l'information. Elles ne bénéficient pas non plus de la protection des recours prévus à

\_

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Caine, Ken J., Naomi Krogman. 2010. « Powerful or Just Plain Power-Full? A Power Analysis of Impact and Benefit Agreements in Canada's North ». Organization & Environment, Vol. 23, no.1. p. 22-76.

ces lois; dans l'éventualité du non-respect des conditions de l'entente, les parties doivent s'adresser aux tribunaux de droit commun.

Mais surtout, les auteurs de l'étude se demandent dans quelle mesure les ERA favorisent vraiment le développement des communautés qui sont parties à ce type d'entente. Ces derniers avancent que la négociation peut avoir comme effet pervers d'orienter les priorités de ces dernières vers la recherche de compromis au détriment d'une analyse systématique des enjeux, basée sur l'évaluation des impacts des projets de développement à long terme. Enfin, les auteurs soulignent le risque de capture des avantages par des élites locales plus ou moins cooptées par les maîtres d'ouvrage au détriment de la communauté, augmentant ainsi le risque de contestation de leur légitimité *a posteriori*.

Malgré ces critiques, même si l'efficacité des ERA n'a pas été démontrée en termes d'équité, d'aucuns considèrent que ces ententes s'inscrivent dans une tendance forte, au Canada et ailleurs, au renforcement des pratiques favorisant la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Les ERA sont perçues comme un élément constitutif de l'acquisition d'une « licence sociale » (Social license to operate) (Bouchard 2018). Les ERA sont encouragées par les gouvernements et l'industrie minière, au Québec comme au Canada, qui les perçoivent comme un excellent moyen de favoriser l'acceptation sociale des projets. Aussi, la question qui se poserait alors consiste à voir comment concilier les deux démarches ? (Bouchard 2018)

Plusieurs thèmes ont été abordés par les répondants à notre enquête concernant les ERA. D'abord, en ce qui concerne la confidentialité des ententes, le répondant R8 rappelle que les promoteurs étaient favorables à la diffusion publique des ententes<sup>26</sup>, notamment en les mettant en annexe des rapports d'ÉIES. Aussi, certaines ententes citées précédemment, celle conclue pour le projet Raglan 1 et celle conclue pour le projet Nunavik Nickel, avaient été rendues publiques, mais retirées quelques années plus tard. Le répondant R8 rappelle également qu'en 2012, la Loi sur les mines obligeait à rendre publics les ERA, mais, à l'exception des Naskapis, tous les groupes autochtones s'y sont opposés.

Le répondant R6 est à l'aise avec l'idée de ne pas divulguer le contenu des ERA qui, rappelle-t-il, portent principalement sur les retombées financières des projets pour les communautés concernées. Selon ce dernier, ces données ne constituent pas une information importante pour l'analyse des impacts des projets. Du reste, le répondant considère qu'il ne revient pas à l'autorité responsable de la gestion des processus d'évaluation environnementale de s'immiscer dans des questions comme les avantages des projets, la distribution de la richesse découlant de l'application des ERA ou encore aux choix des municipalités affectant la survie de la communauté. Ces considérations ne font pas partie des conditions rattachées à la réalisation des projets.

Selon un document consulté par le répondant R5, le Grand Conseil des Cris souhaiterait garder ces ententes confidentielles. Les ERA seraient perçues par le Grand Conseil comme l'expression de la souveraineté des communautés autochtones et comme un nouvel outil de gestion des projets

\_

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Le répondant R2 rapporte également que les promoteurs de projet ont tendance à diffuser le contenu des ERA lorsqu'elles sont signées avant l'obtention d'une autorisation environnementale.

miniers. Toutefois, selon le répondant, la confidentialité des ERA soulève un problème de transparence.

Par ailleurs, en ce qui concerne la « conciliation entre les deux démarches » et plus particulièrement la cohérence entre les conditions de réalisation des projets prévues à l'autorisation gouvernementale et celles prévues aux ERA, le répondant R8 estime que 90 % de la soixantaine en sa possession renvoient à l'étude d'impact, incluant les engagements pris par le promoteur et des mécanismes de surveillance et de suivi environnemental et social. La plupart des ERA étant conclues après la réalisation de l'étude d'impact, mais avant l'émission du certificat d'autorisation, ce dernier suggère qu'une entente de principe devrait être conclue entre les parties à l'étape de l'émission de la directive. Selon le répondant R8, l'absence de dispositions à cette fin dans les ententes de développement économique conclues entre le gouvernement du Québec, d'une part, et les Cris, les Inuit et les Naskapis, d'autre part, constitue des occasions manquées de « coupler » les ERA aux études d'impact.

Quant au répondant R2, se référant à la position préconisée par le comité auquel il a participé « ... peu importe l'entente qui est signée, la loi devra toujours s'appliquer ». S'il y a un recoupement entre les exigences imposées par des conditions décidées par le comité ou le gouvernement, ces dernières ont toujours préséance sur les clauses de l'ERA.

Enfin, en ce qui concerne les avantages réels des ERA comme outil de la répartition de la richesse, le répondant R2 se demande, aujourd'hui, malgré la signature d'ERA, jusqu'à quel point la situation a vraiment changé? L'argument selon lequel les projets permettent de créer des emplois est-il fondé? « Quelle est la qualité de ces emplois ? À qui : à des travailleurs du sud ou des travailleurs du Nunavik? Ça profite à qui : à l'entreprise qui peut mettre sur son site Internet qu'elle a signé une ERA? Il faudrait regarder les impacts des ERA. C'est un beau modèle, mais regarde-t-on les impacts négatifs? Et le fait de mettre une somme d'argent sur des impacts négatifs, c'est questionnable. Le fait que ce soit confidentiel, c'est aussi questionnable. Qu'elle est le *deal* qui est passé? Qui en est exclu? Les Inuit ne sont pas un groupe homogène. Il y a toutes les mêmes catégories sociales qu'ailleurs. Qui prend les décisions? »

Prenant exemple sur le projet Raglan I, le répondant R10 craint les tensions politiques entre les villages nordiques à l'échelle régionale pouvant résulter du traitement différencié, accordé aux uns et aux autres découlant de l'application de l'ERA qui ne concerne pas uniquement les deux communautés situées les plus près du projet, mais également la région du Nunavik.

À la lumière des commentaires formulés par les participants à notre enquête et par les auteurs dans la littérature scientifique consultée, il apparaît incontournable de prendre en compte l'émergence de la pratique des ERA dans toute réflexion sur les processus d'ÉIES au Nunavik. Pour Bouchard (2018), nonobstant les différences, la coexistence des deux démarches comporte de nombreux points de convergence en matière de gestion environnementale nécessitant de s'interroger sur la conciliation entre l'ERA et l'ÉIES. Ce dernier propose d'apporter quelques changements dans la préparation et la diffusion de la directive et au chapitre de la consultation publique.

En ce qui concerne la directive, selon Bouchard (2018), bien que la directive n'ait pas à intervenir dans la discussion sur les aspects financiers des ERA, il semble important qu'elle n'en ignore pas l'existence et en fasse état. Trois choses devraient être énoncées clairement :

- la directive devrait exiger de la part du promoteur un document singularisé et complet en soi (distinct de l'étude d'impact), énonçant toutes les composantes et les dimensions d'un plan de gestion environnemental et social (PGES);
- la directive devrait énoncer clairement le caractère non négociable de la gestion des impacts environnementaux ;
- la directive devrait exiger que le promoteur informe l'autorité responsable, incluant l'autorité locale prévue aux conventions de son intention de convenir d'une ERA, du moment pour le faire et des grands paramètres (non financier) de son intervention. (p. 8).

Par ailleurs, Bouchard (2018) distingue la consultation publique que ce dernier associe aux consultations (statutaires) prévues aux dispositifs formels d'ÉIES, des consultations (communautaires) réalisées à l'initiative des promoteurs de projet afin d'établir un dialogue avec les populations concernées ou affectées.

S'agissant de l'acceptabilité sociale et du consentement des populations, Bouchard (2018) attire notre attention sur l'importance accordée aux bénéfices des projets de développement énergétique et minier par le gouvernement du Québec, comme élément constitutif de l'acceptabilité sociale. Se référant au jugement de la Cour supérieure dans l'affaire Strateco<sup>27</sup>, l'auteur rapporte les propos du juge Jacques à l'effet que la notion d'acceptabilité sociale ne renvoie pas uniquement à un processus d'information, de consultation, de participation ou de négociation visant à obtenir l'accord des parties prenantes dans le cadre d'une décision, mais à un résultat découlant de l'application de la loi et de ses objectifs de protection de l'environnement.

Dans le cas des Premières Nations et des Inuit, plutôt que de se référer à la notion d'acceptabilité, la considérant difficile à appliquer, Bouchard (2018) considère préférable de parler de « consentement préalable, libre et éclairé » (CPLE) et dont la matérialisation serait l'ERA :

[D] ans la mesure où les consultations communautaires se font dans les règles de l'art, sans contraintes ni pressions et qu'elles aboutissent à des ERA [...] elles peuvent sans doute être perçues comme l'expression du CPLE des Premières Nations. (p. 11)

S'agissant de la notion d'acceptabilité sociale, nous nous référons plutôt à l'étude portant sur la modélisation de l'acceptabilité sociale dont le rapport a été publié en 2009 dans laquelle les auteurs font la distinction entre les notions de « réalisation d'un projet acceptable socialement » et de « l'acceptation sociale d'un projet » (CRDT 2009). La première renvoie à une approche que les auteurs qualifient de « raisonnée de l'acceptabilité sociale » visant à assurer la viabilité sociale, environnementale et économique des projets suivant un processus d'ÉIES. La deuxième renvoie plutôt à une approche sociopolitique de l'acceptabilité sociale visant la recherche de solutions aux problèmes ayant une incidence sur « l'acceptation sociale » suivant un processus d'arbitrage

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Ressources Strateco c. PG du Québec, 2017 QCCS 2679, confirmée 2020 QCCA 18.

politique utilisant des dispositifs participatifs impliquant les parties prenantes. Bien que les deux approches ne soient pas exclusives, comme Freudenberg & Olsen (1983) l'ont démontré, le choix du site de moindre impact pour l'implantation d'une installation industrielle ne coïncide pas nécessairement avec celui qui découlerait d'une analyse de l'acceptation sociale du projet par les populations locales.

Par ailleurs, pour faire écho à des remarques précédentes, il ne faut pas ignorer les conséquences sociales des mesures prévues dans les ERA visant à maximiser les retombées des projets. Comme mentionné, certaines retombées des projets, comme l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois peuvent entraîner des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales. Autrement dit, les ERA pourraient constituer une source d'impact social qu'il importe de ne pas négliger, nonobstant l'appui dont bénéficie le projet.

## 6. Pistes d'amélioration

Le travail de collecte de données et d'analyse présenté au cours des cinq chapitres précédents mène l'auteur à présenter six recommandations. Des propositions concrètes sont formulées pour que les processus provincial et fédéral prévus au chapitre 23 de la CBJNQ se déroulent dans des conditions optimales permettant une véritable analyse et la prise en compte des impacts sociaux. Des mesures sont également proposées pour améliorer les façons de faire en matière de gestion de l'information et de la documentation afin d'améliorer l'accès et la transparence des processus.

Les recommandations issues de la réalisation des phases I et II de la présente recherche portent sur six thèmes :

- L'amélioration de la pratique de l'ÉIES et l'ÉIC;
- L'implantation de l'ÉES en tant qu'outil d'intégration des considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et de développement sectoriel
- L'amélioration de la qualité de l'information sur l'environnement biophysique et l'environnement humain en régions nordiques et plus particulièrement sur le territoire du Nunavik à des échelles diverses incluant les communautés ;
- L'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 ;
- L'amélioration de la performance des comités consultatifs mixtes comme outil de participation des populations inuites dans l'analyse des projets et la prise de décision ;
- L'amélioration de la conciliation entre les processus publics d'ÉIES et les démarches de négociation des ERA.

# 6.1. L'amélioration de la pratique de l'ÉIES et l'ÉIC

Afin d'améliorer la transparence de la démarche d'ÉIES au Nunavik, une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux et des méthodes d'AMCD devrait être appliquée.

La présente étude a démontré que les lacunes méthodologiques constituent un obstacle important au développement du plein potentiel de l'analyse des impacts sociaux et des impacts cumulatifs dans les processus d'ÉIES applicables au Nunavik. En effet, une lacune importante de la méthode d'analyse la plus couramment utilisée, soit l'évaluation de l'importance des impacts par composante de l'environnement, consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement découlant d'une action donnée, sans se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux (Côté et *al.*, 2015). À défaut de se référer à une problématique donnée, cette méthode confond deux notions

fondamentales, celle de « changement matériel induit par une action » et celle « d'impact du changement » qui renvoie à sa signification au regard de problématiques formulées en termes d'enjeu, ce qui n'est pas sans effet sur la portée de l'analyse des impacts, particulièrement les impacts sociaux.

Une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux consiste à identifier les activités d'un projet pouvant constituer une source d'impact, à mesurer les changements induits par ces activités sur les composantes de l'environnement et de la société, et de les analyser au regard de problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux pour en déterminer les impacts. Cette démarche permet d'éviter la confusion entre la conséquence d'une activité et son impact. Une même modification d'une composante de l'environnement (par exemple la diminution du couvert forestier sur un territoire donné) qui découle d'une activité donnée (l'abattage de 100 km² de forêt) n'a pas la même importance (impact) selon l'enjeu au regard de laquelle elle est analysée. De fait, la modification de la composante « forêt » pourrait être analysée au regard de la biodiversité (enjeu environnemental), du maintien ou le développement de la pratique de la chasse sportive sur un territoire donné (enjeu social) ou encore de la viabilité des activités dans le secteur de la foresterie (enjeu économique).

Les critères pour évaluer l'impact ne sont pas les mêmes selon l'enjeu analysé. Il en est de même du seuil (minimum ou maximum) au-delà ou en deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non importante. C'est pourquoi, à défaut de se référer à un enjeu donné, à des descripteurs d'impact et à des seuils de variabilité spécifiques, l'attribution d'une valeur aux conséquences matérielles ou directes d'une activité donnée devient alors complètement arbitraire.

En ce qui concerne plus spécifiquement les méthodes AMCD, contrairement à la méthode d'évaluation de l'importance de l'impact par composante de l'environnement, elles ne nécessitent pas de codification qualitative supplémentaire ; utilisant les données brutes et les unités de mesures spécifiques à chaque indicateur (quantitatif ou qualitatif) d'impact (km², %, PPM, etc.). Elles offrent entre autres avantages la possibilité d'appliquer en toute transparence un indice de sensibilité à partir des données brutes pour tenir compte des caractéristiques de l'environnement biophysique et humain. L'intégration d'un indice de sensibilité décrivant la capacité plus ou moins grande d'une population donnée à s'adapter au changement permettrait d'intégrer de façon rigoureuse et transparente la vulnérabilité des populations et des individus affectés qui, selon le cas, pourrait s'avérer plus ou moins importante. Cela favoriserait la prise en compte du contexte spécifique à chaque village inuit et naskapi.

6.2. Implantation de ÉES en tant qu'outil d'intégration des considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et de développement sectoriel au Nunavik

L'ÉES devrait être implantée en tant qu'outil privilégié d'intégration des considérations environnementales et sociales en matière de développement territorial et de développement sectoriel au Nunavik.

Une ÉES peut contribuer à la prise de décisions éclairées à l'égard d'orientations gouvernementales importantes et permettre d'envisager la participation du public dans le contexte de consultations. La réalisation d'une ÉES permet également de faire le point sur les maillages possibles avec les autres plans et stratégies mis de l'avant par les différents paliers gouvernementaux au Nunavik où le chevauchement des compétences porte parfois à confusion. Une ÉES devrait être mise en place pour les plans, programmes et politiques élaborés pour la pêche, la foresterie, l'énergie, les industries, les mines, les transports, le développement régional, la gestion des matières résiduelles, la gestion de l'eau, le tourisme, la gestion et l'aménagement du territoire du Nunavik<sup>28</sup>, etc. Cette évaluation stratégique devrait permettre d'évaluer les répercussions sur l'environnement, mais aussi sur le milieu social, de la mise en place de nouveaux plans, programmes et politiques.

Afin d'implanter cette pratique au Nunavik, les parties signataires de la CBJNQ pourraient évaluer l'opportunité d'inclure au chapitre 23 l'évaluation stratégique des plans, programmes et politiques ayant une application particulière sur le territoire du Nunavik. L'évaluation environnementale a connu des progrès importants depuis l'adoption de la CBJNQ. À cet égard, l'ÉES des plans, programmes ou politiques pouvant avoir un impact environnemental sur un territoire donné fait maintenant partie des mécanismes d'évaluation reconnus et utilisés par un nombre grandissant d'États. L'évaluation stratégique permet d'évaluer en amont les impacts, non pas d'un seul projet isolé, mais de considérer l'impact cumulatif d'une série de projets particuliers assujettis ou non, par exemple, au processus du chapitre 23 de la CBJNQ.

En 2017, le Gouvernement du Québec a instauré, dans la Loi sur la qualité de l'environnement, un processus d'ÉES<sup>29</sup>. Le Gouvernement du Canada a emboîté le pas en 2019 avec la LEI qui comporte désormais des dispositions permettant le déploiement d'évaluations régionales et d'évaluations stratégiques. Il est souhaitable que ce type d'évaluation ne contribuent pas au problème de la duplication des processus au Nunavik et que toute ÉES entreprise à l'avenir dans la région le soit avec cohérence et en collaboration avec toutes les entités impliquées. À ce sujet, il est très important de souligner que toute évaluation régionale et toute évaluation stratégique doivent être structurées de manière à prendre en considération le contexte de la CBJNQ ainsi que le statut particulier et la participation des Inuit et des Naskapis.

6.3. L'amélioration de la qualité de l'information sur l'environnement biophysique et l'environnement humain en régions nordiques en général et plus particulièrement sur le territoire du Nunavik à des échelles diverses incluant les communautés

Une démarche devrait être entamée pour identifier, en consultation avec toutes les parties prenantes, des enjeux importants pour le développement du territoire du Nunavik et

83

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Exemples empruntés à : COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE, Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, 21 mai 2003, Doc. ECE/MP.EIA/2003/2, [En ligne], [www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolfrench.pdf] (10 novembre 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement du Québec n'avait pas encore édicté le règlement afférent à la mise en vigueur de cette procédure

# d'établir le dispositif de leur intégration dans l'analyse des impacts sociaux et des impacts cumulatifs des projets.

L'information sur l'environnement biophysique et l'environnement humain en régions nordiques, et plus particulièrement sur le territoire du Nunavik, fait cruellement défaut. D'aucuns considèrent que le renforcement des dispositifs de planification territoriale et des dispositifs d'ÉES, appliqués à l'élaboration des politiques, des plans et des programmes en matière de planification territoriale, constitue deux mesures susceptibles de combler cette lacune ; elles constituent un excellent moyen de produire des données de base sur les territoires; données nécessaires à l'analyse des impacts sociaux et des impacts cumulatifs.

Toutefois, la mise en place de ces dispositifs étant freinée par de nombreuses contraintes, notamment de nature politique et financière, la proposition d'un des répondants à notre enquête consistant à identifier de sept à huit enjeux importants pour le développement du territoire devant être pris en compte dans l'analyse des projets individuels et d'en faire le suivi à long terme prend tout son sens. Chaque enjeu pourrait être identifié dans la directive pour la réalisation de l'étude d'impact de projets et pris en compte par les promoteurs dans leur planification. L'exemple tiré du cas de l'ÉIES portant sur les phases II et III de Mine Raglan en ce qui concerne le phénomène de l'anomie est illustratif de l'utilité d'une telle approche (voir section 5.1.2).

# 6.4. L'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

Afin d'améliorer la qualité et la pertinence de l'information sur les projets aux étapes de l'analyse des impacts ainsi que de la surveillance et du suivi, le CCEK recommande l'application d'une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux est recommandée<sup>30</sup>.

La structuration de l'information sur les impacts par enjeux comporte plusieurs avantages. D'abord, elle permet à l'utilisateur de l'information de connaître rapidement les principaux enjeux environnementaux et sociaux d'un projet et de savoir comment ces derniers ont été traités sur le plan de l'analyse.

Deuxièmement, elle facilite le cadrage de l'étude d'impact, notamment en ce qui concerne la détermination du champ des analyses à effectuer et les sources de connaissances spécialisées à utiliser. La structuration de l'information sur les impacts par enjeu permet de mieux cibler les besoins en information et, partant, les études à réaliser. L'application de cette approche peut se traduire par des économies de temps et d'argent dans la réalisation des études d'impact.

Troisièmement, la constitution d'une grille d'analyse des impacts par enjeu améliore la transparence de la démarche d'ÉIES en identifiant clairement ses éléments constitutifs. Suivant les distinctions faites précédemment, il importe de nommer les descripteurs utilisés et les seuils

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Les éléments constitutifs de la démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux sont présentés dans la section 1.3 du présent rapport.

de variabilité pour mesurer les modifications des composantes touchées de l'environnement et de la société et, par la suite, d'en évaluer l'impact. Qui plus est, cette grille facilite le suivi de la démarche à toutes les étapes du processus. Plusieurs des impacts identifiés *a priori*, à l'étape du cadrage, pourraient être retirés de la grille parce que s'avérant peu important (impact faible) après évaluation, ou encore parce qu'il existe des mesures reconnues et efficaces pour les atténuer. Également, des impacts pourraient être retirés de (ou ajoutés à) la grille à la lumière des résultats du suivi parce que les impacts prévus sont en deçà (ou au-delà) de la prédiction ou qu'on a identifié des impacts qui n'avaient pas été prévus à l'étape de l'évaluation. L'élément de cohérence qu'amène l'approche par enjeux découle du fait de relier l'impact à une problématique donnée permettant ainsi d'en établir plus clairement l'importance. En somme, la structuration de l'information sur les impacts par enjeux constitue une amélioration significative par rapport à la pratique actuelle, notamment sur le plan de la transparence de la démarche d'ÉIES.

Appliquant cette méthode, une grille d'analyse structurée par enjeux pourrait être constituée pour chaque projet pour faire la synthèse de l'information s'y rapportant. Tous les intervenants au processus utiliseraient ainsi la même grille construite pour l'évaluation et le suivi d'un projet et tous seraient appelés à y contribuer afin que les informations présentées y soient le plus à jour et conformes possible aux observations. Comme mentionné, la grille d'analyse des impacts structurée par enjeux constitue l'outil de synthèse de l'information par excellence permettant de faire le suivi de la démarche d'analyse à chacune de ses étapes, tout en répondant aux hésitations relatives à la création d'un registre, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'information souhaitée par les divers intervenants au processus d'ÉIES. En effet, la constitution d'une grille d'analyse des impacts structurée par enjeux ne requiert pas la divulgation de l'ensemble de la documentation détenue par chaque intervenant au processus, incluant la correspondance entre les uns et les autres.

# 6.5. L'amélioration de la performance des comités consultatifs mixtes 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. Les consultations tenues par les comités consultatifs mixtes sont un élément constitutif de leur représentativité en tant que vecteur des préoccupations des communautés inuites et de leur prise en compte dans l'ÉIES.

L'approche informelle et la flexibilité des moyens utilisés par les comités pour informer et consulter les populations constituent un facteur positif. Toutefois, étant donné leur importance pour assurer l'imputabilité de leurs membres, les consultations devraient pour cette raison être systématisées, voire devenir obligatoires, plutôt que laissées à l'initiative des comités et les résultats intégrés à la démarche d'analyse.

La recherche de solutions (ex. : classements de scénarios d'action relatifs à un projet en regard de critères d'impact) dans un cadre d'application des méthodes d'aide multicritère à la décision est constituée de neuf (9) étapes :

- Recherche active des acteurs :
- Élaboration des solutions possibles ou envisageables (ex. : scénarios d'action relatifs à un projet) ;
- Identification et structuration des enjeux sous la forme de critères d'impact ;
- Identification des modes d'évaluation des critères d'impact au moyen d'indicateurs de performance, d'échelles de mesure et de seuils de variabilité spécifiques ;
- Pondération des critères d'impact en fonction des divers systèmes de valeurs portés par les acteurs :
- Élaboration d'un tableau des performances des scénarios selon les différents critères d'impact en effectuant les études sectorielles relatives aux différents impacts ;
- Agrégation des performances des scénarios d'action sur l'ensemble des critères d'impact (pour chaque acteur et pour le groupe) ;
- Recherche de solutions, discussions, concertation, négociation ;
- Décision en vue de la mise en œuvre et du suivi.

Chaque étape constitue autant d'occasions de participation des intervenants au processus d'ÉIES, et plus particulièrement à celle de la réalisation de l'étude d'impact réservée traditionnellement aux seuls experts du promoteur et des agences publiques. Les intervenants aux processus d'ÉIES créés par la CBJNQ sont : le promoteur du projet, les comités consultatifs mixtes responsables de l'administration des processus d'ÉIES suivant les dispositions de la CBJNQ comme décrits précédemment, ainsi que les parties prenantes constituées des personnes ou des groupes de personnes concernées ou affectées par le projet, invités à participer à la démarche par divers moyens (radio communautaire, rencontres publiques, rencontres privées, etc.). Chacun est porteur de systèmes de valeur et d'intérêts parfois divergents devant être pris en compte à plusieurs étapes du processus.

Nonobstant le niveau de participation adopté, la systématisation de la démarche d'analyse utilisant une grille multicritère structurée par enjeu et l'application des méthodes d'AMCD améliorent la transparence de l'ÉIES et facilitent l'intégration des préférences dont sont porteurs les différents intervenants au processus, incluant les parties prenantes. En effet, outre deux exceptions, celle de la décision et de l'agrégation des performances, le dispositif prévoit la participation des parties prenantes à presque toutes les étapes de la démarche : la planification du projet, l'analyse de la portée de l'étude, la réalisation de l'étude et la recherche de solutions au moment de la publication de la version préliminaire du rapport d'étude. Il est aussi fortement suggéré d'impliquer le public à diverses étapes clés du processus en mode consultation élargie. Outre les avantages habituels des processus de consultation, ces consultations constituent, d'une part, une opportunité contributive de la part du public, et, d'autre part, une occasion d'implication et d'appropriation plus large.

Enfin, les méthodes d'AMCD facilitent la recherche de solutions dans un contexte qui implique des parties prenantes diversifiées en mettant en lumière les éléments de convergence et de divergence découlant de leurs préférences; préférences qui s'expriment entre autres dans le choix

des critères et dans la détermination de leur importance relative. L'élaboration d'une grille multicritère a pour avantage principal d'identifier de façon synthétique les paramètres utilisés pour analyser les enjeux, facilitant ainsi la discussion entre les parties prenantes en cas de désaccords à ce sujet. Des désaccords peuvent également intervenir au niveau de l'évaluation des impacts, plus particulièrement en ce qui concerne l'établissement du seuil (minimum et maximum) au-delà ou en deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non importante, et la détermination du poids relatif des critères d'évaluation des actions. L'intégration des préférences dans la démarche d'analyse permet de vérifier leur incidence sur le classement des scénarios d'action, par exemple, en facilitant la négociation entre les participants au processus sur les compromis à faire pour en arriver au choix final.

# 6.6. L'amélioration de la conciliation entre les processus publics d'ÉIES et les démarches de négociation des ERA

En ce qui concerne l'arrimage entre les processus publics d'ÉIES et les démarches de négociation des ERA, les suggestions de Bouchard (2018) concernant l'élaboration des directives pour la réalisation des études d'impact devraient être appliquées. Selon ce dernier, trois choses devraient être énoncées clairement dans les directives :

- La directive devrait exiger de la part du promoteur un document singularisé et complet en soi (distinct de l'étude d'impact), énonçant toutes les composantes et les dimensions d'un plan de gestion environnemental et social (PGES);
- La directive devrait énoncer clairement le caractère non négociable de la gestion des impacts environnementaux ;
- La directive devrait exiger que le promoteur informe l'autorité responsable, incluant l'autorité locale prévue aux conventions de son intention de convenir d'une ERA, du moment pour le faire et des grands paramètres (non financier) de son intervention (p. 8).

Toutefois, même si cette pratique est largement appliquée et acceptée, il nous apparaît nécessaire de faire systématiquement le suivi de leurs impacts sur le plan social. Il est utile de rappeler que même si les retombées des projets sont susceptibles d'améliorer la situation des communautés, l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois, peuvent entrainer des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales qu'il importe d'analyser.

# **CONCLUSION**

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre le Comité consultatif de l'environnement Kativik et le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale. Il fait le point sur les défis associés à la prise en compte des impacts sociaux dans le cadre des évaluations environnementales menées au Nunavik et formule des recommandations à la fois innovantes et pragmatiques.

L'intégration des impacts sociaux au processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux a toujours représenté un défi particulier, que d'aucuns attribuent aux fondements conceptuels de la méthode d'analyse des impacts la plus couramment utilisée: l'évaluation de l'importance des impacts par composante de l'environnement. Cette méthode d'analyse attribue une valeur aux modifications de l'environnement, mais néglige de se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux. De plus, la nature et l'importance de l'impact social découleraient non seulement de la nature et de l'ampleur des changements induits par le projet, mais également des caractéristiques des collectivités. Ainsi, pour être en mesure de déterminer l'impact d'un changement sur la population, le processus d'évaluation nécessite d'avoir une connaissance fine des caractéristiques de la collectivité dans laquelle interviennent ces changements. Pour arriver à cette fin, une solution consisterait à intégrer un indice de sensibilité décrivant la capacité plus ou moins grande d'une population donnée à s'adapter au changement. Un tel indice permettrait d'intégrer de façon rigoureuse et transparente la vulnérabilité des populations et des individus affectés qui, selon le cas, pourrait s'avérer plus ou moins importante. Cela favoriserait la prise en compte du contexte spécifique à chaque village inuit et naskapi.

Les résultats de notre enquête indiquent également des lacunes importantes concernant la disponibilité de l'information sur le milieu humain ; information pourtant nécessaire à l'analyse des impacts sociaux des projets qui comporte de prendre en compte les caractéristiques de la communauté d'accueil dont l'évolution est influencée par plusieurs facteurs ayant une incidence sur sa capacité à s'adapter au changement. Pour pallier ce manque d'information, plusieurs intervenants réclament la mise en place d'un processus d'évaluation environnementale stratégique. Bien qu'un tel processus serait bénéfique pour répondre à certains enjeux de développement territorial et sectoriel au Nunavik, il est peu probable qu'il soit mis en branle à court ou moyen termes. Ce processus visant à considérer les impacts de politiques, de plans ou de programmes devrait se faire dans le contexte d'une stratégie de développement du territoire. De plus, les structures administratives du Nunavik, les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux, ainsi que les modes de gouvernance traditionnels forment un enchevêtrement complexe de compétences en matière de développement territorial et cette complexité a une incidence sur la coordination des actions pour traiter des enjeux sociaux du développement sur le territoire du Nunavik. Pour contourner ces difficultés, il est suggéré d'identifier sept à huit enjeux importants pour le développement du territoire et d'en faire le suivi sur le long terme. Chaque enjeu qui renvoie à une chaîne des conséquences simple pourrait être identifié dans la directive pour la réalisation des études d'impact de projets et pris en compte par les promoteurs dans leur planification.

L'idée de créer un registre centralisant toute l'information sur l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets et les documents afférents a reçu chez les personnes interrogées dans le cadre des entretiens semi-dirigés un accueil mitigé. D'aucuns contestent l'idée même de la centralisation de l'information ou encore de la faisabilité du projet de création d'un registre. Toutefois, l'implantation d'une démarche d'analyse des impacts structurée par enjeux et la constitution d'une grille par projet pourrait

constituer une solution de rechange à la création d'un registre. En effet, la grille d'analyse structurée par enjeux proposée en première partie de la recherche pour tracer un portrait comparatif de la portée de l'ÉIS réalisée dans le cadre des processus en vigueur au Nunavik pourrait être appliquée à l'analyse des évaluation des impacts environnementaux et sociaux en cours de réalisation. L'utilisation de cette grille a permis de faire la synthèse d'informations disséminées dans plusieurs documents (directive, rapport d'ÉIES, rapport d'étude sectorielle portant sur des questions spécifiques, certificat d'autorisation, plan de gestion environnementale et sociale, rapport de surveillance et de suivi, correspondance entre le promoteur et l'autorité responsable, etc.) et de reconstituer la chaîne des conséquences relative à chaque impact social identifié.

Au cours des prochaines années, la vaste région située au nord du 55° parallèle est pressentie pour accueillir de nouveaux projets de développement, notamment dans le secteur minier. 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, ce rapport se veut un point de départ pour entamer un dialogue avec les acteurs de l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux au Nunavik et envisager la mise en œuvre des recommandations en collaboration avec eux.

# **BIBLIOGRAPHIE**

Administration régionale Kativik (2020). Le Nunavik et les villages nordiques. Document cartographique.

Arctic Environment Protection Strategy (1997). Guidelines for Environmental Impact Assessment (EIA) in the Arctic. Sustainable Development and Utilization. Finnish Ministry of the Environment, Finland, 50 p.

Berkes, F. (2012). Sacred ecology (3 rd éd.). New York: Routledge.

Blais, J. (2015) Les impacts sociaux de la mine Raglan auprès des communautés inuit de Salluit et de Kangiqsujuaq. Mémoire de maîtrise, Université Laval.

Blishen, R B. et al. 1979. Modèle d'impact socioéconomique pour le développement du nord. Ministère des Affaires indiennes et du Nord: Direction de la recherche (Groupe de la politique, de la recherche et de l'évaluation, 100 p.

Bouchard, M.A. (2018). Co-incidence des Ententes sur les Répercussions et les Avantages (ERA) dans l'industrie minière et le processus d'Évaluation Environnementale et Sociale des Projets dans les Territoires conventionnés au Québec. Note rédigée pour le CQEK. https://moodle.polymtl.ca/pluginfile.php/547294/mod\_resource/content/1/IBA-Bouchard%202018.pdf

Buell, M. (2006). Resource Extraction Development and Well-Being in the North. A Scan of the Unique Challenges of Development in Inuit Communities: Ajunnginiq Centre, National Aboriginal Health Organization.

Burdge J Rabel. 2002. « Social impact assessment: Why is social impact assessment the orphan of the assessment process? ». Impact Assessment and Porject Appraisal, Vol.20, no.1, p.3-9

Burdge, J Rabel et Robert A. Robertson. 1990. «Social Impact Assessment and the Public Involvement Process». Environ Impact Assess Rev, 10: 81-90

CCEK, 2011 mémoire du CCEK dans le cadre de la Consultation publique sur l'aménagement durable des forêts, transmis à la Conférence régionale des élus Nord-du-Québec le 27 janvier 2011

Chaumeron, S. (2006). L'identité géographique du peuple Inuit canadien dans un contexte d'acculturation. Université du Québec à Montréal.

Côté, G., J.-P. Waaub, B. Mareschal. 2017. « L'évaluation d'impact environnemental et social en péril : la nécessité d'agir ». VertigO. http://journals.openedition.org/vertigo/18813. Montréal : 30 p.

Davis, G. A. (2009). Extractive Economies, Growth, and the Poor. In J. P. Richards (Ed.), Mining, Society, and a Sustainable World (pp. 37–60). Berlin: Springer.

Duhaime, G., Bernard, N., & Caron, A. (2011). Mining on Aboriginals Lands. Hidden in Plain Sight, Contributions of Aboriginal Peoples to Canadian Identity and Culture, 108-130.

Finsterbusch, K. 1995. «In praise of SIA. A personal review of the field of social impact assessment: feasibility, justification, history, methodes and issues». In: Gagnon, C. Évaluation des impacts sociaux:

vers un développement viable ?. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, 13-42

Freudenburg, William R. et Darryll Olsen. 1983. «Public Interest and Political Abuse: Public Participation in Social Impact Assessment». Journal of the Community Development Society, Vol.14, No.2, 67-82

Fréchette, C. 2019. Exploitation des ressources naturelles du nord québécois : Quelle place pour le droit au consentement libre, préalable et éclairé ? (Essai de maîtrise). Université de Sherbrooke. Sherbrooke, Québec.

Repéré

à :

https://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/14950/Frechette\_Camille\_MEnv\_2019.pdf?sequen ce=1&isAllowed=y [Site consulté le 10 mai 2019]

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

Gagnon, C. 2002. Modèle de suivi des incidences sociales, évaluation environnementale et développement régional viable. Rapport de recherche. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi, 182 p.

Galbraith, L., Bradshaw, B. & Rutherford, M. B. 2007. Towards a new supraregulatory approach to environmental assessment in Northern Canada. Impact Assessment and Project Appraisal, 25 (1): 27–41.

Gibson, G., & Klinck, J. (2005). Canada's Resilient North: The Impact of Mining on Aboriginal Communities. Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health, 3 (1), 115–139.

Habermas, J. (1987). *Theory of communicative action: System and lifeworld* (Vol.2, T.McCarthy, Trans.). Boston: Beacon.

Haley, S., Szymoniak, N., Crow, A., & Schwoerer, T. (2011). Social Indicators for Arctic Mining ISER Working Paper 2011.2. University of Alaska Anchorage: Institute of Social and Economic Research.

Hébert, R. (2010). Portrait territorial. Québec : Ministère des ressources naturelles et de la faune, Direction générale du Nord-du-Québec, Direction des affaires régionales.

Jacobs, P., Berrouard, D. et Paul, M. (2009). Nunavik: Un environnement en évolution. Une évaluation environnementale et sociale du développement nordique La Commission de la qualité environnementale Kativik, 1979-2009. Kuujjuag: Commission de la qualité de l'environnement Kativik.

Kawagley, Anqayuqaq Oscar. 2006. A Yupiaq Worldview: A Pathway to Ecology and Spirit. 2nd Edition, Waveland Press.

Knopp et al., 2013. Inuvialuit Settlement Region Community—Based Monitoring Program (ISR-CBMP): Community-Driven Monitoring of Locally Important Natural Resources. White Paper for the Arctic Observing Summit (AOS). April-May 2013. Vancouver, CA.

Koke, P. E. (2008). The Impact Of Mining Development On Subsistence Practices Of Indigenous Peoples: Lessons Learned From Northern Quebec And Alaska. M.A., The University of Northern British-Columbia.

Lafontaine, D., Boisjoly, J. (Collectif: B. Jean, R. Marceau, P. Leblanc (dir.) et autres). 2007. La mise en application et l'évaluation du dispositif de Pacte rural. Rimouski: UQAR, CRDT. 400 p.

Landry, V., Bouvier, A.-L., & Waaub, J.-P. (2009). La planification territoriale autochtone au Canada: Le rôle de l'évaluation environnementale stratégique dans la cogestion adaptative. Montréal: GEIGER (Groupe d'études interdisciplinaires en géographie et environnement régional).

Maria Esteves, Ana, Franks, Daniel et Frank Vanclay. 2012. "Social impact assessment: the state of the art", Impact Assessment and Project Appraisal, 30 (1), 35–44. [en ligne]. Disponible à http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.660356.

Noble, B. F., & Bronson, J. (2005). Integrating Human Health into Environmental Impact Assessment: Case Studies of Canada's Northern Mining Resource Sector. Arctic, 58 (4), 395–405.

Noble, B., Martin, J. et Olagunju, A. (2016). Étude de l'évaluation des effets cumulatifs appliquée dans le cadre de l'évaluation environnementale de projets : le territoire de la Baie James. Aura Environmental Research and Consulting Ltd. et Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James.

Noble, B.F. and Storey, K. 2005. Toward increasing the utility of follow-up in Canadian EIA. Environmental Impact Assessment Review, 25 (2): 163–180.

Olsen, Natuk Lund. 2011. Uden grønlandsk mad er jeg intet. In Høiris, Ole, Ole Marquardt (eds.) Fra Vild Til Verdensborger: Grønlandsk Identitet Fra Kolonitiden Til Nutidens Globalitet.

Parlee, B., & O'Neil, J. (2007). "The Dene way of life": Perspectives on health from Canada's North. Journal of Canadian Studies, 41(3), 112-133.

Petrov, A., Berman, M., Graybill, J., Cavin, P., Cooney, M., Kuklina, V. et Rasmussen, R. O. (2014). Measuring impacts: A review of frameworks, methodologies and indicators for assessing socio-economic impacts of resource activity in the Arctic. Access online: http://yukonresearch. yukoncollege. yk. ca/resda/projects/gap-analysis.

Prno, J., Bradshaw, B., & Lapierre, D. (2012). Impact and Benefit Agreements: Are they working? Guelph: Impact and Benefit Agreement (IBA) Research Network.

Rivet, F., Nunavik (2020). Dans l'Encyclopédie Canadienne. Repéré à https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/nunavik.

Rodon, T. et Lévesque, F. (2014). Gap analysis: Mining development in Canada. (no2B). Resources and sustainable development in the Arctic.

Rossouw, N. et S. Malan. 2007. «The importance of theory in shaping social impact monitoring: lessons from the Berg River Dam, South Africa». Impact Assessment and Project Appraisal, 25(4). p. 291-299.

Roy Grégoire, É., Lapointe, U., & King-Ruel, G. (2012). Régulation du secteur minier au Québec. Quelles contraintes et quelles ouvertures à l'égard des populations locales? Le cas du projet minier Raglan. In M. Laforce, B. Campbell & B. Sarrazin (Eds.), Pouvoir et régulation dans le secteur minier. Leçons à partir de l'expérience canadienne (pp. 111-155). Québec: Presses de l'Université du Québec.

RSW, 2010. Projet d'aménagement hydroélectrique Innavik. Repéré à :https://www.keqc-cqek.ca/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/20100200\_Innavik\_EI\_FR-1-de-2.pdf [Site consulté le 12 avril 2019]

Schweitzer, P., Stammler, F., Ebsen, C., Ivanova, A. et Litvina, I. (2016). Social Impacts of Non-Renewable Resource Development on Indigenous communities in Alaska, Greenland, and Russia. Resources and sustainable development in the Arctic.

SNC-LAVALIN, 2015. Propriété de mine Raglan au-delà de 2020 (Phase II et III) : Poursuite des opérations minières à l'est de Katinniq. Repéré à :https://www.keqc-cqek.ca/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/625472\_EI\_Vol\_1\_fr.pdf [Site consulté le 13 avril 2019]

Sosa, I., & Keenan, K. (2001). Impact Benefit Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada. Toronto: Environmental Mining Council of British Columbia, Canadian Environmental Law Association and CooperAcción: Acción Solidaria para el Desarrollo.

Statistique Canada. 2017. Région du Nunavik [Région sociosanitaire, décembre 2017],. Profil du recensement, Recensement de 2016, produit n° 98-316-X2016001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 29 novembre 2017. https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F (site consulté le 14 septembre 2021).

Thérivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heany, D. and Pritchard, D. (1992) Strategic Environmental Assessment, Earthscan Publications Ltd, London.

Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne. 2009. « Développement territorial et filière éolienne. Des installations éoliennes socialement acceptables : élaboration d'un modèle d'évaluation de projets dans une perspective de développement territorial durable. » Rapport de recherche. Rimouski. Université du Québec à Rimouski, 216 p., pp. 31-43, pp. 181-182.

Vanclay, F. 2000. «Social Impact Assessment». In: Sadler, B., I Verocai, F. Vanclay. 2000. Environmental and social Impact Assessment for Large Dams. World Commission on Dams (WCD): WCD Thematic Review V.2, Institutional Processes, annexe 5, p.56-67

Watt-Cloutier, S. (2016). The right to be cold: one woman's story of protecting her culture, the Arctic and the whole planet.

Webler, T., & Tuler, S. (2000). Fairness and competence in citizen participation: Theoretical reflections from a case study. Administration & Society, 32(5), 566-595.

WSP, 2015 Projet Nunavik Nickel Exploitation du gisement Puimajuq. Repéré à : https://www.keqc-cqek.ca/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/EIE\_Puimajuq\_FR.pdf [Site consulté le 16 avril 2019]

# Annexe A : Observations préliminaire tirées de la phase I de l'étude

#### Observations préliminaires

Malgré le nombre peu élevé des cas analysés, il est possible de tirer quelques observations préliminaires utiles à la poursuite de la recherche. D'abord, nous nous attarderons aux sources d'impacts sur le milieu humain et leur traitement sur le plan de l'analyse. Ensuite, face aux difficultés rencontrées pour obtenir l'information sur les dossiers d'évaluation environnementale, il importe de s'attarder à la problématique de la gestion des données en tant que constituante de l'administration des processus à l'étude. Enfin, une lecture plus attentive du rapport d'étude d'impact portant sur les phases II et III du projet de mine Raglan nous incite à revenir sur les considérations de nature méthodologique évoquées à la présentation du cadre d'analyse de la présente recherche (section 1).

# Sources d'impacts sur le milieu humain : thèmes abordés

Une part importante des problématiques identifiées dans les rapports d'étude d'impact analysés concerne la pratique des activités de subsistance (chasse, pêche, cueillette) et les habitudes de vie (déplacement sur le territoire) des communautés inuites à l'échelle locale, menacées par la détérioration de la qualité de l'environnement biophysique induite par les activités des projets. Une panoplie de mesures sont proposées pour minimiser les effets négatifs des projets sur l'eau, l'air, la faune et la flore.

Toutefois, nonobstant l'efficacité de ces mesures, cela ne signifie pas absence d'impact sur le milieu humain. La seule présence d'équipements, d'activités ou d'empreinte laissée par des activités sur le territoire peut modifier la représentation symbolique des communautés de leur environnement et induire des changements dans leurs pratiques de subsistance et leurs habitudes de vie à long terme. La perception que les activités humaines ont conduit à une dégradation de l'environnement (présence de contaminants dans les aliments traditionnels) est une cause possible ces changements.

Ces changements et les impacts sociaux de ces changements au regard d'enjeux comme le maintien des pratiques traditionnelles et la préservation de la culture inuite sont très peu analysés dans les rapports d'étude d'impact consultés. L'attention est surtout portée à la recherche de solutions pratiques aux inconvénients ou aux nuisances engendrés par les projets.

Par ailleurs, l'injection de capitaux pour l'amélioration des services publics découlant du versement de fonds aux communautés sous la forme de partage des profits et de garanties financières ou l'augmentation du revenu des ménages découlant de la création d'emplois sont présentées dans les rapports d'étude comme des conséquences positives des projets. Mais comme mentionné précédemment, ces changements peuvent avoir un effet perturbateur sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales. Les impacts sociaux potentiels découlant de ces changements au regard d'enjeux comme l'effritement de la culture inuite ou la cohésion sociale au sein des communautés, bien que mentionnés dans les rapports d'étude d'impact, ne sont pas véritablement analysés non plus. Le cas de l'étude d'impact des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan est analysé plus en détail à la sous-section 5.3.

# Accès difficile aux données sur les projets

Les difficultés rencontrées dans la réalisation de la présente recherche concernant l'accès aux données témoignent de la complexité de la gestion des processus d'évaluation environnementale à l'étude qui comportent plusieurs étapes et requièrent l'intervention d'organismes divers à chaque étape (voir tableau 2, p.13). À défaut de système de gestion de l'information centralisé réunissant tous les documents produits à chaque étape du processus il n'a pas été possible de reconstituer les dossiers d'évaluation

environnementale dont les pièces sont éparpillées entre les mains de plusieurs organismes et personnes. Cette remarque s'applique tant au processus fédéral qu'au processus provincial.

Quel était le contenu des <u>directives</u> délivrées par les administrateurs provincial et fédéral en ce qui concerne l'évaluation des impacts sociaux? Quelles ont été les recommandations des organismes responsables de l'analyse des projets (le CQEK et le COFEX) à cet égard? Par la suite, comment les questions soulevées dans les directives ont-elles été analysées dans <u>les études d'impact</u>? Quelles a été l'appréciation de la CQEK et du COFEX des résultats de cette analyse dans leur <u>rapport d'examen de l'étude d'impact</u>? Sur quels critères s'appuie la décision d'autoriser le projet et quelles sont les conditions imposées pour sa réalisation dans le <u>certificat d'autorisation</u>? Pour répondre à ces questions, il aurait fallu avoir accès à tous les documents produits à chaque étape du processus, dans chacun des cas.

Les systèmes de gestion de l'information au sein des processus provincial et fédéral d'évaluation de chaque organisme comportent également certaines lacunes. L'information sur les projets réalisés au Nunavik est contenue dans plusieurs listes. Il n'existe pas de système de classement permettant l'identification et la localisation facile de la documentation sur chaque projet. Partant, il a été impossible de dresser une liste fiable de projets assujettis à chaque processus afin de constituer un échantillon représentatif et de retracer la documentation relative à chaque cas.

Les dispositions légales encadrant l'accès à l'information imposent également certaines contraintes. La CBJNQ ne comporte pas de disposition garantissant l'accès à l'information sur les projets. Quant à l'accès aux dossiers d'étude d'impact produits en marge de l'administration du processus provincial, le MELCC nous a informés qu'il ne peut transmettre les documents en provenance des tiers sans obtenir leur autorisation au préalable. Cette exigence alourdit considérablement l'accès à des documents cruciaux pour la réalisation de la recherche, comme les rapports d'étude d'impact qui, il importe de le noter, sont rendus publics depuis longtemps dans le cadre des projets assujettis à la procédure provinciale s'appliquant au Québec méridional (Chapitre 1 de la loi sur la qualité de l'environnement). Toutefois, depuis peu, les études d'impact du processus nordique sont maintenant accessibles sur le web.

Il est utile de rappeler à cet égard que depuis l'adoption du projet de loi 102 modifiant la *Loi sur la Qualité de l'Environnement* (L.Q.E.), les renseignements et les documents produits en appui d'une demande d'autorisation et les documents relatifs à une autorisation sont accessibles au public dans un registre (L.Q.E., art.115,5). Également, ces renseignements et ces documents ont un caractère public. Un tel registre existe également au niveau fédéral depuis plusieurs années.

# 5.3 Lacunes méthodologiques observées : le cas de l'ÉIES des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan

Outre la difficulté d'accès à l'information sur les projets, un autre obstacle à la réalisation de la présente recherche concerne la qualité de l'information contenue dans les divers rapports et documents versés aux dossiers d'évaluation environnementale consultés. Ce constat s'inscrit dans la continuité des nombreuses critiques formulées par les observateurs et divers comités d'étude au fils des années concernant notamment la pertinence de l'information contenue dans les études d'impact.

Un reproche qui revient fréquemment est que les études d'impact ne permettent pas d'identifier les enjeux importants des projets. Le manque de transparence de l'évaluation des impacts est également déploré. D'aucuns sont d'avis que la démarche suivie par les analystes pour évaluer les impacts n'est pas toujours très claire, dénotant une certaine forme d'arbitraire. Le rapport d'étude d'impact des phases II et III de l'exploitation de la mine Raglan (2015) analysé dans le cadre de la présente recherche constitue un exemple type illustrant ces lacunes et sur lequel il importe de s'attarder. Il s'agit d'un projet de grande

envergure qui, parmi les cas analysés, est celui qui comporte l'analyse la plus complète des modifications induites par sa réalisation sur le milieu humain et les impacts sociaux en découlant.

Le rapport est truffé de longues descriptions qui n'aboutissent pas à la formulation d'enjeux spécifiques et à l'élaboration de critères pour les analyser. Dans la partie de l'étude qui concerne spécifiquement les impacts sur le milieu humain, on regroupe plusieurs problématiques à l'intérieur de catégories ou thèmes formulés dans des termes tellement larges qu'elles perdent toute signification sur le plan de l'analyse.

La section du rapport relativement aux impacts sur le milieu humain est divisée en quatre thèmes :

- Retombées économiques,
- Qualité de vie et contexte culturel,
- Utilisation du territoire,
- Patrimoine archéologique.

En ce qui concerne plus spécifiquement la « qualité de vie et contexte culturel » on peut lire en introduction de la section 6.4 du rapport que :

L'expérience acquise au fil des années, relative à la qualité de vie et au contexte culturel, dépend largement des capacités des employés, des familles et des communautés à gérer, intégrer ou même bénéficier des effets des sources d'impact principales que sont l'emploi et la formation, les contrats, le versement des garanties financières et le partage des profits (Adger 2000; Bingeman *et al.* 2004; Gibson et Klinck 2005). (p.6-95)

Aussi, la problématique telle que formulée se résume en la capacité d'adaptation des employés, des familles et des communautés à la modernité et à ses bienfaits, portés par le projet. Il est donc proposé une série de mesures qui consistent à :

- Assurer le maintien des bénéfices et atténuer les inconvénients <u>en termes de qualité de vie pour les familles</u>, générés par le versement des garanties financières et le partage des profits en vertu de l'Entente Raglan (impact 1),
- Atténuer les inconvénients vécus par les employés, les familles et les communautés en <u>raison de</u> l'absence prolongée des travailleurs inuits (impact 2),
- Assurer le maintien des bénéfices et atténuer les inconvénients dus <u>aux salaires versés aux travailleurs inuits</u> (impact 3),
- Diminuer les problèmes vécus face à <u>l'adaptation à la culture en milieu de travail</u> et à la <u>discrimination en raison des conditions favorables à l'intégration des Inuits</u> (impact 4),
- Assurer le maintien des bénéfices et atténuer les inconvénients sur <u>la santé et le bien-être des employés inuits travaillant à la mine</u> (impact 5).

Par ailleurs, en ce qui concerne « <u>l'effritement de la culture inuite</u> », la contribution du projet au phénomène est considérée par les auteurs de l'étude d'impact comme négligeable étant donné que Mine Raglan n'est pas le seul organisme à introduire certains facteurs de changement associés à la modernité au sein des communautés inuites, comme le travail salarié et les valeurs propres à la culture industrielle.

De plus, la <u>migration des travailleurs inuits de Mine Raglan vers les centres urbanisés du sud</u>, favorisée par le modèle d'opération FIFO (Fly In – Fly Out), est présentée à la fois comme une conséquence positive et une conséquence négative selon le point de vue adopté. Il en est de même de la création de nouvelles classes socioéconomiques dans les communautés, et plus largement sur le territoire du Nunavik en raison des retombées socioéconomiques associées au projet.

Aussi, le bilan des impacts du projet sur la qualité de vie et le contexte culturel sont considérés à la fois comme négatifs et positifs. Après l'application de mesures d'atténuation des impacts et de maximisation des retombées, le bilan présenté au tableau suivant est de 4 impacts négatifs d'importance moyenne et de 12 impacts positifs d'importance forte (voir tableau 3). Mais on peut se demander à quoi renvoient ces évaluations exactement?

Comme mentionné précédemment, une lacune importante de l'approche méthodologique généralement appliquée à la réalisation des études d'impact consiste à attribuer une valeur (importance de l'impact) aux modifications des composantes de l'environnement (biophysique ou humain), sans se référer de façon explicite à des problématiques spécifiques formulées en termes d'enjeux. Or, une même modification d'une composante de l'environnement n'a pas la même signification en termes d'importance (impact) selon l'enjeu au regard de laquelle elle est analysée.

**Tableau 3 :** Évaluation des impacts sur la qualité de vie et le contexte culturel

PÉRIODE	IMPORTANCE DES IMPACTS (sans mesures d'atténuation)	IMPORTANCE DES IMPACTS (avec mesures d'atténuation)
Construction /exploitation	Type: négatif ou positif	Type: négatif ou positif
	Intensité : faible à moyenne	Intensité : faible à moyenne
	Étendue : locale	Étendue : locale
	Durée : moyenne à longue	Durée : moyenne à longue
	Importance : moyenne (4) (impacts positifs) à forte (12) (impacts négatifs)	Importance: moyenne (4) (impacts négatifs) à forte (12) (impacts positifs)
	Probabilité : élevée	Probabilité : élevée

Source: SNC Lavalin 2015, p. 6-12

Les critères pour évaluer l'impact ne sont pas les mêmes selon l'enjeu analysé. Il en est de même du seuil (minimum ou maximum) au-delà ou en deçà duquel une modification de la composante de l'environnement devient ou non importante. C'est pourquoi, à défaut de se référer à un enjeu donné, à des descripteurs d'impacts et à des seuils de variabilité spécifiques, l'attribution d'une valeur aux conséquences matérielles ou directes d'une activité donnée devient alors complètement arbitraire. L'évaluation des impacts sur la qualité de vie et contexte culturel du projet Mine Raglan est de ce point de vue incompréhensible.

Le texte est émaillé de témoignages recueillis auprès d'informateurs clés, de références à des textes d'auteurs et divers documents (rapports d'études, ententes, programmes), mais ne renvoie à aucun critère et descripteur d'impact spécifique. Aussi, il devient à toutes fins utiles impossible de savoir sur quoi s'appuient l'évaluation et la décision d'autoriser le projet. Il en est de même de la pertinence des conditions rattachées à sa réalisation.

Qui plus est, l'analyse de plusieurs problématiques évoquées dans le rapport a été à toutes fins utiles éludée. C'est le cas notamment de l'impact du projet sur « l'effritement de la culture inuite ». Le seul facteur considéré comme pouvant contribuer au phénomène imputable au projet est l'embauche de travailleurs inuits au sein de trois communautés limitrophes à la mine. Selon les auteurs de l'étude, la création d'emplois salariés et le contact avec la culture industrielle favoriseraient des comportements plus individualistes qui vont à l'encontre des valeurs d'entraide et de partage qui caractérisent le mode de vie

traditionnel inuit. Toutefois, les auteurs de l'étude minimisent l'influence des changements observés chez les travailleurs inuits de la mine sur leurs communautés d'appartenance étant donné leur nombre relativement peu élevé.

Or, l'étude d'impact néglige de prendre en compte d'autres facteurs susceptibles d'induire des changements importants dans la société inuite. Il est mentionné notamment l'émergence de « classes socioéconomiques » constituées des entreprises inuites et des fournisseurs locaux de biens et de services de Mine Raglan. De plus, il est mentionné, le versement de fonds aux communautés inuites sur une base annuelle, sous la forme de partage des profits et de garanties financières qui a contribué à la création de services et l'embauche de personnel au sein d'organismes divers.

L'amélioration de la situation des communautés, sur le plan de la satisfaction de leurs besoins de base en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, etc., constitue des retombées positives du projet, mais peut néanmoins entraîner des effets perturbateurs majeurs sur le mode de vie des individus et la gouvernance des collectivités locales, voire de créer une rupture du tissu social.

L'effet combiné de l'embauche de travailleurs inuits à la mine, l'achat de biens et de services auprès d'entreprises inuites et le versement de fonds aux communautés constituent autant de facteurs qui induisent des changements importants sur le mode de vie traditionnel, conduisant potentiellement à l'effritement de la culture inuite au-delà de ce qui a été estimé dans l'étude d'impact (voir Tableau 4).

Tableau 4 : Facteurs contributifs à l'effritement de la culture inuite imputables au projet

ACTIVITÉS DU PROJET Source d'impact	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante	IMPACT SOCIAL
RECRUTEMENT DE PERSONNEL À LA PHASE EXPLOITATION Création d'emplois pour les Inuits	STRUCTURE SOCIALE  Création de nouvelles catégories sociales (salariés de la mine)	RUPTURE DES LIENS TRADITIONNELS ENTRE LES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ  Modification des comportements des individus (individualisme v. valeurs communautaires et d'entraide
BESOINS EN BIENS ET EN SERVICES Achat de biens et de services à l'échelle locale	STRUCTURE SOCIALE  Création de nouvelles catégories sociales (classe d'affaire constituée des propriétaires d'entreprises inuites)	RUPTURE DES LIENS TRADITIONNELS ENTRE LES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ Apparition d'un groupe d'individus détenant un pouvoir économique et politique
GARANTIES FINANCIÈRES ET PARTAGE DES PROFITS Versement de fonds aux communautés	STRUCTURE SOCIALE  Création de nouvelles catégories sociales (salariés des organismes communautaires inuits)	RUPTURE DES LIENS TRADITIONNELS ENTRE LES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ  Apparition d'un groupe d'individus détenant un pouvoir politique

Comme mentionné dans le rapport d'étude d'impact, les changements vécus par les communautés inuites du Nunavik découlent d'une multitude de facteurs difficiles à isoler. Néanmoins, il serait très certainement pertinent dans le cadre d'un projet de cette envergure, par son ampleur et sa durée, de réaliser une « étude d'impact social cumulatif » aux fins de réfléchir à l'effet accélérateur de ce projet et d'autres sur les

changements au sein des communautés pouvant conduire à une rupture du tissu social ; rupture contre laquelle les mesures d'adaptation à la culture inuite (nombreuse dans l'étude d'impact) ont un effet limité.

# ANNEXE B: Guide pour les entretiens semi-dirigés

#### PARTICIPATION AUX PROCESSUS

1) Dans les processus d'évaluation environnementale applicables au Nunavik avez-vous été impliqué

CBJNQ provincial	
CBJNQ fédéral	
ARTIN	
LÉI/LCÉE	

2) Quelle était la nature de votre implication

Type d'implication	Assujettissement	Contenu de l'étude	Évaluation Étude d'impact	Examen Étude d'impact	Décision
Mb. comité					
Administrateur					
Participant aux consultations					

3) Durée de votre implication — période (années) — combien de projets analysés ?

#### APPRÉCIATION DES PARTICIPANTS

4) Quelle est votre appréciation de votre expérience (positive – négative) comme intervenant au processus ?

#### **IMPACTS SOCIAUX ET CUMULATIFS:**

- 5) Selon vous, est-ce que les processus d'évaluation environnementale formés dans le cadre de la CBJNQ ont contribué à l'identification et la prise en compte des impacts sociaux des projets de développement ?
- 6) Quels sont les principaux impacts sociaux des projets réalisés au Nunavik?
- 7) Les impacts sociaux engendrés par des projets de développement sont-ils différents au Nunavik par rapport à ceux observés dans d'autres régions au Québec ou au Canada ? Si oui, quelles sont ces différences et quelles en sont les causes ?
- 8) Avez-vous des commentaires sur les observations découlant de la première phase de la recherche concernant :
  - a. l'analyse des impacts sociaux,\*
  - b. l'analyse des impacts cumulatifs,\*

#### PROCESSUS: OUTIL DE GESTION DES PROJETS

- 9) Avez-vous des commentaires sur les observations découlant de la première phase de la recherche concernant le processus :
  - complexité,
  - absence de système de gestion de l'information,
  - suivi de l'analyse aux diverses étapes du processus difficile (cadrage étude d'impact décision surveillance et suivi environnemental).
- 10) Selon vous, est-ce que le processus a contribué à réaliser de meilleurs projets (acceptabilité environnementale et sociale)?

#### PROCESSUS: OUTIL DE PARTICIPATION CITOYENNE

- 11) Est-ce que le(s) comité(s) formé(s) dans le cadre de la CBJNQ constitue (nt) des <u>outils efficaces</u> <u>de participation</u> :
  - a. participation effective des membres des comités et moyens pour rejoindre les populations qu'ils représentent,
  - b. accès à l'information sur les projets (accès aux données données qui permettent d'acquérir la meilleure compréhension possible des enjeux,
  - c. prise en compte des préoccupations exprimées par les intervenants dans l'analyse [réalisation de l'étude d'impact], dans la décision [de réaliser ou non le projet et, le cas échéant d'adopter des mesures d'atténuation], surveillance environnementale et suivi environnemental)

#### PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

12) Quelles améliorations pourraient être apportées aux processus pour répondre aux faiblesses ou aux lacunes identifiées ?

## \*IMPACTS SOCIAUX

La première phase de la recherche a permis de constater que les études d'impact menées au Nunavik ne permettent généralement pas d'identifier les enjeux importants des projets. La démarche suivie par les analystes pour évaluer les impacts sociaux n'est pas toujours très claire, dénotant une certaine forme d'arbitraire.

#### \*IMPACTS CUMULATIFS

Pris individuellement, les projets sont pour la plupart d'envergure petite ou moyenne (ex. installations portuaires et aéroportuaires) et les impacts sociaux ne font pas l'objet d'analyses exhaustives. Toutefois, leur cumul dans le temps et dans l'espace peut avoir une incidence plus marquée qui est difficile à saisir par les processus d'évaluation des impacts de projet.

Comment la prise en compte de ces effets cumulatifs pourrait être améliorée dans le contexte du Nunavik ?

L'étude commandée par le CCEBJ en 2016 sur l'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) appliquée dans le cadre de l'évaluation environnementale de projets a mis en lumière que la qualité des ÉEC est surtout le reflet de la qualité et de la portée des instructions établies dans la directive.

Comment expliquez-vous que les directives ne sont pas toujours alignées avec les pratiques exemplaires et ne permettent pas aux promoteurs de faire le nécessaire pour mettre en place une analyse suffisante des effets cumulatifs ?

Quelles mesures devraient être mises en place pour assurer la qualité des directives ?

## ANNEXE C: Formulaire d'information et de consentement

Titre de la recherche	Évaluation des impacts sociaux dans les processus d'évaluation environnementale applicable au Nunavik (phase II)	
Commanditaires Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) <sup>31</sup>		
Mandataire pour la réalisation de la recherche	Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale	
Chercheur(e)s	Gilles Côté, Annie Lamalice	
Responsables au CCEK	Michael Barrett, Paule Halley, Alexandre-Guy Côté	

#### REMARQUE IMPORTANTE

Le formulaire de consentement qui vous a été remis n'est qu'un élément de la méthode de prise de décision éclairée qui a pour but de vous donner une idée générale de la nature de la recherche et ce qu'entraîne votre participation. N'hésitez jamais à demander plus de détails ou de renseignements. Veuillez prendre le temps de lire soigneusement ce qui suit et de bien comprendre toutes les informations.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Le CCEK a été créé en 1975 en vertu du chapitre 23 de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ). Cet organisme consultatif est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec, de l'Administration régionale Kativik, des villages nordiques et de la Nation naskapie de Kawawachikamach en matière de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik. À ce titre, le CCEK a le mandat de formuler des recommandations aux gouvernements responsables au sujet des lois, des règlements et de toute autre mesure concernant le régime de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik, incluant le territoire d'application de la *Convention du Nord-est québécois* (CNEQ).

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Le SIFÉE est un organisme international à but non lucratif fondé en 1997 avec l'appui des gouvernements français et québécois pour faire la promotion de l'évaluation environnementale dans les pays membres de la Francophonie. Le SIFÉE réalise sa mission par des activités de renforcement des capacités : rencontres internationales, formations, participation à des recherches, publications d'ouvrages diverses sur des thèmes relatifs à la pratique de l'évaluation environnementale, la participation citoyenne, le développement durable.

#### Objectifs de la recherche

Au cours des dernières années, le CCEK a entamé une réflexion sur l'évaluation des impacts sociaux (ÉIS) des projets de développement soumis à l'un des quatre processus d'évaluation environnementale (ÉE) applicables au Nunavik. L'objectif de la démarche est de réaliser un portrait de la portée de l'ÉIS dans le cadre des processus en vigueur au Nunavik, d'identifier les forces et les faiblesses des processus et de formuler des recommandations aux autorités responsables de l'application et de la mise en œuvre des processus. Afin d'appuyer cette réflexion, le CCEK a mandaté le SIFÉE pour mener une recherche. La stratégie proposée initialement consistait à effectuer une étude comparative des 4 processus d'ÉE applicables au Nunavik.

La première phase de la recherche a permis de constater que les études d'impact menées au Nunavik ne permettent généralement pas d'identifier les enjeux importants des projets. La démarche suivie par les analystes pour évaluer les impacts sociaux n'est pas toujours très claire, dénotant une certaine forme d'arbitraire.

Pris individuellement, les projets sont pour la plupart d'envergure petite ou moyenne (ex. installations portuaires et aéroportuaires) et les impacts sociaux ne font pas l'objet d'analyses exhaustives. Toutefois, leur cumul dans le temps et dans l'espace peut avoir une incidence plus marquée qui est difficile à saisir par les processus d'évaluation des impacts de projet.

Par ailleurs, la première phase de la recherche a mis en lumière la complexité de la gestion des processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux (ÉIES) au Nunavik, qui comportent plusieurs étapes et l'intervention de différents organismes à chaque étape. L'absence de systèmes de gestion de l'information centralisés rend difficile la reconstitution du processus ayant mené à la décision d'autoriser un projet et à l'élaboration des conditions de sa réalisation. Sans accès aux dossiers d'évaluation environnementale dont les pièces sont éparpillées entre les mains de plusieurs organismes et personnes, il devient également complexe d'avoir l'heure juste sur l'identification des enjeux et le suivi effectué quant aux impacts sociaux des projets de développement. Dans le cadre de cette deuxième phase de la recherche, une nouvelle collecte d'information permettra d'obtenir des informations de première main sur le déroulement des processus d'ÉE au Nunavik et leur prise en compte des impacts sociaux.

Cette deuxième phase de la recherche clarifiera dans un premier temps la mise en œuvre des processus d'ÉIES en ce qui concerne le suivi administratif des dossiers à différentes étapes (de l'analyse des impacts au suivi environnemental) et la gestion de la documentation dans chaque cas. En allant à la rencontre de personnes-ressources impliquées dans la mise en œuvre des différents processus d'ÉIES, nous chercherons à expliquer les lacunes observées dans la première phase de la recherche.

Dans un deuxième temps, cette nouvelle phase vise à élargir la portée de l'analyse sur les plans spatial et temporel afin de mettre en lumière les impacts sociaux du cumul des changements induits par les projets, notamment sur le mode de vie des populations inuites, ainsi que sur la structure sociale et la gouvernance à l'échelle des communautés et à l'échelle du territoire du Nunavik. L'effet cumulatif des projets réalisés au Nunavik et les défis de leur prise en compte dans les processus d'ÉIES sont donc particulièrement dans la mire de la deuxième phase de la recherche.

#### 1) Aspects méthodologiques

#### a) Entretiens préliminaires et construction d'une grille d'analyse

La stratégie adoptée consiste dans un premier temps à effectuer des entretiens préliminaires avec quelques informateurs clés ( $\approx$ 3), à partir d'une grille d'entretien assez large permettant de faire ressortir ce qui fonctionne bien et moins bien dans la mise en œuvre des processus.

Ces entretiens préliminaires nous permettront de formuler des hypothèses de travail et d'affiner le guide pour les entretiens subséquents.

#### b) Revue de la littérature

En parallèle de la démarche d'entretien, une synthèse des études traitant des impacts cumulatifs des projets de développement sur l'environnement biophysique et humain dans des régions nordiques comparables au Nunavik sera effectuée. Entre autres, des recherches ont été effectuées sur les impacts des projets de développement dans les régions nordiques ailleurs au Canada. Cela permettra d'identifier, pour le Nunavik, les enjeux sociaux potentiels des projets de développement similaires et d'élaborer une grille multicritère pour les analyser. La démarche d'analyse de la littérature alimentera la construction du guide d'entretien et de la grille d'analyse. Elle permettra également de situer le Nunavik dans un contexte géographique plus large ce qui, le cas échéant, pourrait nourrir la réflexion sur les bonnes pratiques en matière d'ÉIS.

#### c) Entretiens s'appuyant sur la grille construite en a) et b)

La dernière étape de la collecte de données sera la réalisation d'entretiens semi-dirigés (≈10) avec les personnes responsables qui interviennent à chaque étape des processus d'ÉIES au Nunavik (assujettissement, contenu de l'étude [ou cadrage], évaluation des impacts, examen de l'étude d'impact, décision) afin de clarifier le rôle de chacun et de préciser le mode de fonctionnement des processus pris dans leur ensemble. La grille d'entretien employée à cette étape reflétera le contenu des enjeux identifiés au cours des entretiens préliminaires et de la revue de la littérature. Au-delà des constats qu'elle permettra de faire, c'est un processus de réflexion plus large que l'on souhaite susciter à travers cette démarche de recherche en y impliquant des personnes-ressources concernées par différentes étapes des quatre processus d'ÉIES applicables au Nunavik.

#### 2) Participation à la recherche

Chaque entretien durera approximativement une heure. Aucun thème de l'entretien ne sera livré avant sa réalisation. Cette façon de faire vise à conserver le caractère spontané des réponses aux questions posées.

La conversation sera enregistrée afin de faciliter le traitement ultérieur de l'information.

Dans cet	ordre d'	dée, autorisez-vous le chercheur à enregistrer la conversation?	
$\square$ oui	ou	non	

La transcription des données de l'entretien réalisé par le chercheur sera envoyée à la personne interviewée pour fins de validation et, le cas échéant pour apporter des précisions ou des corrections si nécessaire. Les données de l'entretien sont utilisées exclusivement pour les fins de la réalisation de la présente recherche. Les enregistrements audios seront détruits au terme de la recherche, après la production du rapport final.

#### 3) Confidentialité, anonymat ou diffusion des informations

Aucun renseignement personnel concernant les personnes interrogées n'apparaîtra au rapport. Il en est de même, le cas échéant, des organismes qu'ils représentent. Aussi, nous utiliserons une codification numérique pour identifier les personnes et les organismes participant à la recherche.

De plus, seules les personnes réalisant les entretiens et chargées d'en faire le résumé écrit auront accès aux données nominatives des participants et au contenu des entretiens. Ces personnes sont les chercheur(e)s identifié(e)s : Gilles Côté et Annie Lamalice.

#### 4) Avantages et inconvénients

Compte tenu des mesures prises pour assurer la confidentialité, vous ne courez pas de risques ou d'inconvénients particuliers en participant à cette recherche. Sur le plan des avantages, les entretiens peuvent constituer l'occasion de réfléchir sur votre expérience comme intervenant aux processus d'évaluation environnementale établis en vertu de la CBJNQ ou d'autres dispositions légales en encadrant l'administration et d'en tirer des enseignements pour votre bénéfice personnel. Également, la retranscription de ces entretiens sous la forme de résumé permet de conserver une trace écrite de cette réflexion. Enfin, en participant à cette recherche, vous pourrez contribuer au développement des processus et des pratiques dans le domaine de l'évaluation environnementale.

#### 5) Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec les chercheurs, au numéro de téléphone indiqué à la dernière page de ce document. Si vous vous retirez de la recherche, les renseignements personnels vous concernant et qui auront été recueillis avant votre retrait seront détruits.

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche.

Après réflexion et un délai raisonnable, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans préjudice et sans devoir justifier ma décision.

Signature du participant	Date	
Nom	Prénom	

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature du chercheur	Date	
Nom	Prénom	

Un exemplaire du formulaire d'information et de consentement signé doit être remis au participant

ANNEXE D : Tableaux d'identification et analyse des enjeux des projets assujettis au processus provincial établi en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ

ENJEU SANTÉ PUBLIQUE	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DES SOURCES D'APPROVISIONNEMENT	AMÉNAGEMENTD'INSTALLATIONS DANS LA RIVIÈRE Émission de particules fines dans l'eau (RSW, 2010, 3.3.3. Dérivation et Batardeau, p.29)	Changement de la composition chimique des eaux (RSW, 2010, 6.1.3. Caractéristiques physico-chimiques de l'eau, p.58)	NAPPE PHRÉATIQUE  Contamination (RSW, 2010, 6.1.3. Caractéristiques physico- chimiques de l'eau, p.58)	RÉDUCTION DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DES COMMUNAUTÉS TOUCHÉES	MESURE D'ATTÉNUATION  Utiliser des matériaux granulaires exempts de particules fines.  Aménager une autre prise d'eau temporaire à l'exutoire du lac Qattaakuluup Tasinga (RSW, 2010, 6.1.3.  Caractéristiques physicochimiques de l'eau, p.58)
EN EAU POTABLE DES COMMUNAUTÉS	GESTIONDU SITE D'ENFOUISSEMENT DE MATIÈRES RÉSIDUELLES Écoulementde lixiviat (Kativik, 2014, 14.1.5. Rejets liquides, p.51)	EAUX SOUTERRAINES EAUX DE SURFACE  Modification de la composition chimique des eaux (Kativik, 2014, 14.2.2. Eau, p.59)	NAPPE PHRÉATIQUE SOURCES APPROVISIONNEMENT DE SURFACE Contamination (Kativik, 2014, 14.2.8. Population, p.64)	ACCÈS À L'EAU POTABLE DES COMMUNAUTÉS TOUCHÉES	MESURE D'ATTÉNUATION  Construire des fossés périphériques pour détourner les eaux de ruissellement et former un bon drainage des eaux provenant du site d'enfouissement (Kativik, 2014, 14.2.2. Eau, p.59)
	CRÉATION DE LA HALDE DE ROCHES STÉRILES Dissolution de nickel et autres particules métalliques (SNC-Lavalin, 2015, 6.2.2.1.2.1 Sources d'impact, p.6-37)	EAUX SOUTERRAINES EAUX DE SURFACE  Modification de la composition chimique des eaux (SNC-Lavalin, 2015,6.2.2.1.2.2 Description des impacts, p.6-38)	NAPPE PHRÉATIQUE SOURCES APPROVISIONNEMENT DE SURFACE  Contamination (SNC-Lavalin, 2015, 5.4.9.2 Approvisionnement en eau potable, p. 5-384)	ACCÈS À L'EAU POTABLE DES COMMUNAUTÉS TOUCHÉES	MESURE D'ATTÉNUATION  Acheminer les eaux de drainage vers des bassins de rétention avant d'être pompées vers l'usine de traitement à Mesamax (SNC-Lavalin, 2015, 6.2.2.1.2.4 Mesures d'atténuation spécifiques, p.6-42)

ENJEU  MAINTIEN DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
	AMÉNAGEMENT D'INSTALLATIONS DANS LA RIVIÈRE  Construction d'un canal de dérivation et d'un batardeau Perte de zones d'eaux vives (RSW, 2010, 3.3.3., p.29)	PAUNE AQUATIQUE  Diminution du nombre de sites de fraie de salmonidés (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.77)	PÊCHE DE SUBSISTANCE  Diminution des prises des espèces touchées (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.79)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Concevoir le canal de dérivation afin de maintenir les niveaux d'eau naturels (RSW, 2010, 6.1.2. Conditions hydrodynamiques, p.53)
MAINTIEN DES PRATIQUES DE PÊCHE DE SUBSISTANCE	EXPLOITATION DE LA CENTRALE  Fonctionnement des turbines de la centrale (RSW, 2010, 3.2.3 Centrale, p.24)	FAUNE AQUATIQUE  Augmentation de la mortalité des salmonidés.  (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.82)	PÊCHE DE SUBSISTANCE  Diminution des prises des espèces touchées (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.79)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Installer des grilles fines afin de minimiser les risques de mortalité des poissons. (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.82)
	MISE EN EAU ET EXPLOITATION DU RÉSERVOIR <sup>33</sup> Inondation du territoire en amont de la retenue (RSW, 2010, contrôles hydrodynamiques, p.54)	(Voir note de bas de page)	PÊCHE DE SUBSISTANCE  Destruction des sites de pêche (RSW, 2010, 6.2.2 Faune ichtyenne, p.79)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Aucune
	MISE EN EAU ET EXPLOITATION DU RÉSERVOIR  Diminution du niveau et du débit en aval de la retenue (RSW, 2010, contrôles hydrodynamiques, p.54)	(Voir note de bas de page)			

. .

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> La réalisation des projets d'aménagements hydroélectriques conduit généralement à la <u>modification du régime hydrique</u>. Cette modification peut entraîner un changement de la productivité des cours d'eau se traduisant par une diminution ou une augmentation de la ressource dans les zones affectées. Elle peut également avoir un effet sur la navigabilité des cours d'eau et, partant, sur l'accès aux sites de pêche par bateau. Enfin, la modification du réseau hydrique peut rendre inutilisables des sites de pêche à gué en raison de la variation du niveau de l'eau en aval des ouvrages de retenue des eaux.

ENJEU  MAINTIEN DES CONDITIONS DE DÉPLACEMENT DES POPULATIONS LOCALES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
---	---	--	---	---------------	--

SÉCURITÉ DES USAGERS DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT TERRESTRE	CONSTRUCTION DE LA ROUTE D'ACCÈS  Sentier VTT existant modifié en route d'accès (RSW, 2010, 3.2.8. Route d'accès, p.25)		SENTIER VTT  Partage du sentier de VTT avec des camions (RSW, 2010, 6.3.2. Circulation automobile, p.102)	RISQUES D'ACCIDENT POUR LES UTILISATEURS DU SENTIER DE VTT	MESURE D'ATTÉNUATION  Mettre à niveau et élargir la piste de VTT de cinq mètres (RSW, 2010, 3.2.8. Route d'accès, p.25)
ALLONGEMENT DU TEMPS DE DÉPLACEMENT EN HIVER	TRANSPORT MARITIME DANS LA BAIE DÉCEPTION EN HIVER  Passage de navires (SNC-Lavalin, 2015, 3.8.5. Transport de concentré, p.108)  5.4.10.4.4 Conditions des glaces à la baie Déception, p.5-416)	COUVERT DE GLACE  Détérioration de l'état et de la qualité de la glace (SNC-Lavalin, 2015, 5.4.10.4.4 Conditions des glaces à la baie Déception, p. 5-416)	DÉPLACEMENTS SUR LA GLACE  Augmentation des bris d'équipements (motoneiges) (SNC-Lavalin, 2015, 7.3.6.1.2 Infrastructures de transport, p.7-68)	ÉVITEMENT DE LA VIEILLE PISTE POUR UNE NOUVELLE PISTE PLUS LONGUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Planifier la fabrication d'un pont de glace ou de l'utilisation du pont d'aluminium. Participer à l'analyse des résultats du programme de suivi des glaces à la baie Déception et mettre les recommandations en œuvre afin de faciliter l'utilisation de la baie par les Sallumiut en hiver (SNC-Lavalin, 2015, 6.4.3.2.4 Mesures d'atténuation spécifiques, p.6-138)

ENJEU  DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
---	---	--	---	---------------	---

,						
		RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LE PROJET D'AMÉNAGEMENT HYDROÉLECTRIQUE Créations d'emplois qualifiés (RSW, 2010, 6.3.1. Aspects socioéconomiques, p.101)		MARCHÉ DE L'EMPLOI  Taux d'emploi e  travailleurs inuits sur  proj  (RSW, 2010, 6.3.1. Aspec  socioéconomiques, p.9	le let cts	MESURE DE BONIFICATION  Privilégier l'embauche de personnel local (RSW, 2010, 6.3.1. Aspects socioéconomiques, p. 100)
	SITUATION DE L'EMPLOI AU SEIN DES COMMUNAUTÉS INUITES LOCALES	RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LE PROJET DE LA MINE  Création d'emplois  (SNC Lavalin, 2015, 6.4.1.2.1  Sources d'impact, p.6-72)		MARCHÉDE L'EMPLOI  Taux d'emploi  travailleurs inuits sur  proj  (SNC Lavalin, 2015, 6.4.1.2  Description des impacts, p.	le let 2.2	MESURE DE BONIFICATION  Prioriser l'embauche pour les Inuits de Salluit et de Kangiqsujuaq, des autres villages nordiques et des Inuits du Québec et du Canada selon le chapitre 5 de l'entente Raglan (SNC Lavalin, 2015, aperçu des principales mesures courantes en matière d'emploi pour les Inuits, p.6-80)
		RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LA RESTAURATION DE SITE Création d'emplois (Kativik, 2014, 14.1.11. Réhabilitation des sites, p.55)		MARCHÉ DE L'EMPLOI Taux d'emploi travailleurs inu (Kativik, 2014, 14.2. Réhabilitation des site p.6	its 8. 25,	MESURE DE BONIFICATION  Le projet assurera aussi un nombre d'heures de travail minimum aux opérateurs puisqu'il s'échelonnera sur au moins 2 années. (Kativik, 2014, 14.2.8. Réhabilitation des sites, p.66)
	ENJEU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)

	RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LA CONSTRUCTION ET EXPLOITATION DE LA CENTRALE  Champs de compétences requises (RSW, 2010, 6.3.1. Aspects socioéconomiques, p.99)	QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE INUITE <sup>34</sup> Nombre d'inscription à des stages ou de formation en entreprise. (RSW, 2010, 6.3.1. Aspects socioéconomiques, p.97)	AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ DE LA MAIN D'OEUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Planifier la formation d'ouvrier dans les métiers de la construction  (RSW, 2010, 6.3.1. Aspects socioéconomiques, p.99)
SITUATION DE LA MAIN D'ŒUVRE INUITE	RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LA CONSTRUCTION ET EXPLOITATION DE LA MINE  Compétences des travailleurs embauchés (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)	QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE INUITE  Nombre d'inscription à des stages ou de formation en entreprise. (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)	AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ DE LA MAIN D'OEUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Mettre en place un programme de formation qui sera diffusé dans les villages inuits pour recruter du personnel.  (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)
	RECRUTEMENT DE PERSONNEL POUR LA CONSTRUCTION ET EXPLOITATION DE LA MINE  Compétences des travailleurs embauchés (SNC-Lavalin, 2015, 5.4.6.4 programmes de formation offerts dans le cadre de la Mine Raglan, p. 5-294)	QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE INUITE  Nombre de participants à des programmes de formation en partenariat. (SNC-Lavalin, 2015, 5.4.6.4.3 programmeTamatumani, p. 5-298)	AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ DE LA MAIN D'OEUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Maintien de la main-d'œuvre inuite salariée actuelle et occasion d'augmenter le nombre de travailleurs inuits.  (SNC-Lavalin, 2015, 6.4.1.2.4 mesures d'atténuation et de bonification spécifiques, p.6-89)

La création d'un bassin de main-d'œuvre à l'échelle locale découle de l'expérience acquise par les travailleurs ayant participé au chantier et à ceux qui, face aux possibilités d'emploi créées par le projet, ont décidé d'améliorer leur compétence en participant à des cours de formation dans les métiers de la construction ou d'autres domaines comme l'administration.

D É	NJEU ÉVELOPPEMENT CONOMIQUE DES OMMUNAUTÉS NUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
Р	PARTICIPATION DES ENTREPRISES INUITES AUX PROJETS	SOUS-TRAITANCE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'EXPLOITATION DE LA MINE  Achats de biens et services pour les travaux. (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)		ENTREPRISES LOCALES  Nombre de sous-traitants du site minier parmi les entreprises inuites. (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)	ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES LOCALES	MESURE DE BONIFICATION  Considérer d'abord les firmes inuites lors de l'octroi des différents mandats de construction, d'exploitation et d'entretien de ses infrastructures minières. (WSP, 2015, 7.4.2 Économie et emploi, p.77)
		SOUS-TRAITANCE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'EXPLOITATION DE LA MINE  Procédure de soumissions d'achats de biens et de services (SNC Lavalin, 2015, 6.4.1.2.1 Sources d'impact, p.6-72)		ENTREPRISES INUITES  Taux de réussite de soumissions aux appels d'offres. (SNC Lavalin, 2015, 6.4.1.2.2 Description des impacts, p.6-73)	COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES LOCALES INUITES	MESURE DE BONIFICATION  Identifier des mécanismes pour aider les PME à se qualifier et répondre aux appels d'offres (ÉIS 2015, 6.4.1.2.4 Mesures d'atténuation et de bonification spécifiques, p.691)

PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PROTECTION DU	CONSTRUCTION DE LA ROUTE D'ACCÈS  Détermination du tracé (RSW, 2010, 3.2.8. Route d'accès, p.25)		SITE ARCHÉOLOGIQUE  Empiètement physique (RSW, 2010, 6.3.5. Patrimoine et archéologie, p.106)	ALTÉRATION DU CARACTÈRE SPIRITUEL DU SITE CONDUISANT À UN SENTIMENT DE DÉSAPPROPRIATION	MESURE D'ATTÉNUATION  Déplacer la route vers le sud afin de préserver les deux sites archéologiques existants (RSW, 2010, 6.3.5. Patrimoine et archéologie, p.107)
PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE	AMÉNAGEMENT DU CAMP DE TRAVAILLEURS.  Détermination du site d'implantation (RSW, 2010, Logement et transport, p.31)		SITE ARCHÉOLOGIQUE  Empiètement physique (RSW, 2010, 6.3.5. Patrimoine et archéologie, p.106)	ALTÉRATION DU CARACTÈRE SPIRITUEL DU SITE CONDUISANT À UN SENTIMENT DE DÉSAPPROPRIATION	MESURE D'ATTÉNUATION  Prévoir le camp en retrait du site archéologique.  (RSW, 2010, Patrimoine et archéologie, p.107)
	AMÉNAGEMENT DES INFRASTRUCTURES DE SURFACE  Travaux d'excavation (SNC Lavalin, 2015, 3.3.1 Description des activités préparatoires et de construction, p.3-38)		SITE ARCHÉOLOGIQUE  Mise à jour ou destruction accidentelle d'un nouveau site (SNC Lavalin, 2015, 6.4.4.2.2 Description des impacts, p.6-142)	PERTE PATRIMOINE HISTORIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Réaliser un inventaire archéologique avant de procéder à des travaux (SNC Lavalin, 2015, 6.4.4.2.4 Mesures d'atténuation spécifiques, p.6-143)

PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
	CONSTRUCTION DU BARRAGE  Hauteur du plan vertical bétonné (42 mètres) (RSW, 2010, 3.2.2 Barrage, p.24)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Modification permanente de l'apparence physique du terrain naturel (RSW, 2010, 6.1.2. Végétation, p.68)	MILIEU DE VIE  Introduction permanente d'un nouvel élément dans le champ visuel (RSW, 2010, 6.3.3. Paysage, p.103)	MODFICATION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT EN TANT QUE MILIEU DE VIE	MESURE D'ATTÉNUATION  Développer une fresque et superposer une sculpture (RSW, 2010, 6.3.3.2 Impacts et mesures d'atténuation, p.104)
PROTECTION DU PAYSAGE	GESTION DU SITE D'ENFOUISSSEMENT Hauteur maximale des matières résiduelles empilées de 5,2 mètres (Kativik, 2014, 14.1.8. Construction de bermes, p 55)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Dépassement au-dessus de l'élévation naturelle du terrain  (Kativik, 2014, 14.2.1. Sol, p.57)	MILIEU DE VIE  Détérioration de l'aspect esthétique du paysage (Kativik, 2014, 5.2 Visibilité., p.27)	MODFICATION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT EN TANT QUE MILIEU DE VIE	MESURE D'ATTÉNUATION  La construction de bermes cache les opérations dans la partie la plus active du site d'enfouissement : la zone domestique (Kativik, 2014, 12.9. Paysage, p.67)
	GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES Dispersion de rebuts volants (Kativik, 2014, 14.1.9. Présence de rebuts, p.55)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Modification temporaire de l'apparence physique du terrain naturel (Kativik, 2014, 14.2.1. Sol, p.57)	MILIEU DE VIE  Détérioration de la qualité esthétique du paysage (Kativik, 2014, 12.9. Paysage, p.67)	MODFICATION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT EN TANT QUE MILIEU DE VIE	MESURE D'ATTÉNUATION  Une maintenance régulière réduisant la présence de rebuts volants (Kativik, 2014, 12.9. Paysage, p. 67)
	AMÉNAGEMENT DU SITE MINIER  Hauteur de la halde de roches stériles (20 mètres projetés) (WSP, 2015, 5.13.2 Halde è stériles, p.45)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Dépassement temporaire au-dessus de l'élévation naturelle du terrain (WSP, 2015, 7.1.2 Composantes de l'environnement, p.63)	MILIEU DE VIE  Introduction de nouveaux éléments dans le champ visuel (WSP, 2015, 7.1.2 Composantes de l'environnement, p.63)	MODFICATION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT EN TANT QUE MILIEU DE VIE	MESURE D'ATTÉNUATION  Limiter la hauteur de la halde permettant une meilleure intégration des ouvrages dans le paysage environnant (WSP, 2015, 7.1.2 Composantes de l'environnement, p.63)

PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PAYSAGE COMME PRODUIT D'APPEL TOURISTIQUE	EXPLOITATION DU SITE MINIER  Émissions lumineuses provenant du site minier (SNC Lavalin, 2015, 5.4.13.5 Visibilité des infrastructures, p.5-438)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Augmentation du niveau de lumière dans le ciel	PARC NATIONAL DES PINGUALUIT  Nuisances visuelles pour touristes du parc national des Pingualuit (SNC Lavalin, 2015, 5.4.13.5 Visibilité des infrastructures, p.5-438)	PERTURBATION DE L'EXPÉRIENCE TOURISTIQUE AU PARC NATIONAL DES PINGUALUIT	MESURE D'ATTÉNUATION  Comprendre les impacts ressentis au parc national des Pingualuit dus à l'exploitation de la mine Raglan (SNC Lavalin, 2015, Tableau 6.22 Aperçu des principales initiatives, p.6-86)

ENJEU  RELATIONS SOCIALES INTERCOMMUNAUTAIRES ET MODE DE VIE AU SEIN DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
RELATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES ENTRE INUITS ET ALLOCHTONES	ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES DES TRAVAILLEURS Pêches sportives (WSP, 2015, 7.4.1 Utilisation du territoire, p.75)	FAUNE AQUATIQUE  Pression sur la population de poissons dans les lacs situés à proximité du site minier (WSP, 2015, 7.4.1 Utilisation du territoire, p.75)	SITES DE PÊCHE TRADITIONNELS  Perturbation des habitudes de pêche des Inuits à proximité de ces lacs (WSP, 2015, 7.4.1 Utilisation du territoire, p.75)	ÉVITEMENT DE SITES DE PÊCHE TRADITONNELS	MESURE D'ATTÉNUATION  Mise en place d'un programme de pêche sportive favorisant un encadrement de cette activité à proximité de la mine (WSP, 2015, 7.4.1 Utilisation du territoire, p.76)
	ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES DES TRAVAILLEURS  Pêche sportive dans la Baie Déception (SNC Lavalin, 2015, 5.4.11.1 Pêche sportive par les employés non inuits de Mine Raglan, p.5-421)	FAUNE AQUATIQUE  Diminution des populations de certaines espèces de poissons de la Baie Déception (SNC Lavalin, 2015, 6.3.2.2.2 Baie Déception, p.6-66)	ATTRAIT DE LA PÊCHE  Concurrence accrue pour la pêche d'un poisson d'intérêt pour les Inuits : l'omble chevalier. (SNC Lavalin, 2015, 6.3.2.2.2.2 Description des impacts, p.6-66)	NOUVELLE SOURCE DE CONCURRENCE POUR L'ACCÈS AUX RESSOURCES ENTRE INUITS ET ALLOCHTONES	MESURE D'ATTÉNUATION  Veiller à ce que la pêche par les non-Inuits n'entrave pas les activités des Sallumiut sur une base annuelle (SNC Lavalin, 2015, 6.3.2.2.2.4 Mesures d'atténuation spécifiques, p.6-67)
MODIFICATION DU MODE DE VIE AU SEIN DES FAMILLES INUITES	GESTION DU PERSONNEL  Planification des horaires et des semaines de rotation (SNC Lavalin, 2015, 5.4.5.4 Culture en milieu de travail à Mine Raglan, p.5-280)		FAMLLE  Éloignement des travailleurs inuits de leur famille (SNC Lavalin, 2015, 6.4.2.2.2 Description des impacts, p.6-103)	EFFRITEMENT DU LIEN FAMILIA	MESURE D'ATTÉNUATION  Élargir les possibilités de soutien pour les familles et offrir des services psychologiquessociaux aux nouveaux travailleurs inuits (SNC Lavalin, 2015, 6.4.2.2.4 Mesures d'atténuation, p.6-119)

ANNEXE E : Tableaux d'identification et analyse des enjeux des projets assujettis au processus fédéral établi en vertu du chapitre 23 de la CBJNQ

ENJEU  MAINTIEN DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PRATIQUE DE LA	NAVIGATION MARITIME  Fragmentation du couvert de glace (COFEX, 2013, 5.5 Mammifères marins, p.20)	FAUNE AQUATIQUE  Perte d'habitats de mise bas pour les phoques annelés (COFEX, 2013, 5.5 Mammifères marins, p.20)	CHASSE DE SUBSISTANCE  Baisse de la reproduction d'une des espèces de phoque les plus chassées par les Inuits (COFEX, 2013, 5.5 Mammifères marins, p.20)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE DE LA CHASSE AUX PHOQUES ANNELÉS	MESURE D'ATTÉNUATION  Interdire la navigation et la limiter durant les périodes de mise bas, d'allaitement et de sevrages des nouveau-nés. (COFEX, 2013, 5.5 Mammifères marins, p.20)
CHASSE DE SUBSISTANCE	DYNAMITAGE DANS L'AIRE DE CONSTRUCTION  Bruits subaquatiques (COFEX, 2009, 5.2 Effects on the biophysical environment, p. 12)	FAUNE AQUATIQUE  Dérangement des bélugas qui fréquentent la baie  Déception  (COFEX, 2009, 5.2 Effects on the biophysical environment, p. 13)	CHASSE DE SUBSISTANCE  Départ susceptible de la baie d'une espèce chassée par les Inuits (COFEX, 2009, 5.5 Mammifères marins, p. 19)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE DE LA CHASSE AUX BÉLUGAS	MESURE D'ATTÉNUATION  Dynamitage en dehors de la période de restriction, durant laquelle les bélugas fréquentent l'aire de construction (COFEX, 2009, 5.2 Effects on the biophysical environment, p. 13)
	OUVRAGES DE CONSTRUCTION SOUS- MARINE  Disposition de matériaux constituant les brise-lames sur une aire de 7 000 m² (Makivik, 2000, 4.1.3.1 Construction, p. 42)	HABITATS AQUATIQUES  Perte d'habitats aquatiques due à l'empiètement sur le milieu naturel (Makivik, 2000, 7.3.2.1 Marine and freshwater habitats, p. 134)	RÉCOLTE DE MOLLUSQUES  Perturbation des activités de récoltes de moules bleues dans la zone de construction du site 1 (Makivik, 2000, 6.1.5.1.1 Subsistenceharvesting, p. 80)	DÉGRADATION D'UNE ACTIVITÉ TRADITIONNELLE DE SUBSISTANCE	MESURE DE COMPENSATION  La création de brise-lames engendrera la création de 9 000 m² de nouveaux habitats marins (Makivik, 2000, 7.3.2.1 Marine and freshwater habitats, p. 135)
MAINTIEN DE LA PRATIQUE DE RÉCOLTE DE MOLLLUSQUES	CONSTRUCTION DE LA PARTIE IMMERGÉE DES INFRASTRUCTURES MARITIMES  Dispersion dans l'eau de particules fines provenant des matériaux de construction (Makivik, 2006, 3.4.3 Sources of materials, p. 28)	Détérioration temporaire de la qualité des habitats aquatiques, en particulier ceux des mollusques (moules, palourdes) (Makivik, 2006, 3.4.2 Habitat affected, p. 27)	RÉCOLTE DE MOLLUSQUES  Baisse des récoltes provenant de la pêche de mollusques le long de la côte à marée basse (Makivik, 2006, 4.2.10 Harvestingactivities, p. 40)	DÉGRADATION D'UNE ACTIVITÉ TRADITIONNELLE DE SUBSISTANCE	MESURE D'ATTÉNUATION  Traiter les matériaux de construction afin de réduire leur sédimentation provoquée par l'action érosive des vagues (Makivik, 2006, 6.1 Aquaticresources, p. 44)

ENJEU	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE	COMPOSANTE DU MILIEU	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION
MAINTIEN DES CONDITIONS DE	ACTIVITÉ DU (Référence)	Modification de la COMPOSANTE DU de l'impact BIOPERISIONE (Référence) Modification Comp	MILIEU COMPOSANTE DU MILI HUMAIN COMPOSANTE On de la (Référence) Modificación		Description de la mesure
DÉPLACEMENT DES POPULATIONS LOCALES	RANSPORT DES SÉDIMENTS Émission de particules	FLORE  Dépôt de particules fines et	INOCÚITÉ DES FRUITS  RÉCOLTÉE	rence)   PRECARISATION   DE LA PRATIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Il est recommandé que les routes
PRATIQUE DE CUEILLETTE DE PLANTES ET DE FRUITS	fines dans l'air (COFEX, 2013, 3.2. Dragage et gestion des sédiments, p. 7)	de poussière sur les plantes et les petits fruits avoisinants (COFEX, 2013, 6.2 Utilisations du territoire, p.26)	Contamination des plantes et petits fruits récoltés (COFEX, 2013, 6.2 Utilisations du territoire, p.26)		soient maintenues humides pour réduire la poussière (COFEX, 2013, 6.2 Utilisations du territoire, p.26)
PRATIQUE DU SÉCHAGE DE POISSON	TRANSPORT DES SÉDIMENTS  Émission de particules fines dans l'air (COFEX, 2013, 3.2. Dragage et gestion des sédiments, p. 7)	AIR  Dépôt de particules fines sur le sol	INOCUITÉ DU POISSON SÉCHÉ À L'AIR LIBRE  Contamination du poisson séché (COFEX, 2013, 6.2 Utilisation du territoire, p.26)	PRÉCARISATION DE LA PRATIQUE	MESURE D'ATTÉNUATION  Il est recommandé que les routes soient maintenues humides pour réduire la poussière (COFEX, 2013, 6.2 Utilisations du territoire, p.26)
MAINTIEN DE LA PRATIQUE DE RÉCOLTE D'ŒUFS DANS LA ZONE DE RIVAGE	FORAGE ET DYNAMITAGE DANS LA CARRIÈRE Bruit provenant des travaux (Makivik, 2009, 3.4.4 Activities, p.29)	HABITATS DE LA FAUNE AVIAIRE  Perturbation de l'environnement situé à proximité de la carrière et propice à la nidification d'oiseaux de rivage, tels que le canard eider (Makivik, 2006, 4.2.8 Biological components, p. 39)	RÉCOLTE D'OEUFS  Baisse de la récolte d'œufs de canard eider dans les sites touchés (Makivik, 2006, 4.2.10 Harvestingactivities, p. 40)	DÉGRADATION D'UNE ACTIVITÉ TRADITIONNELLE DE SUBSISTANCE	MESURE D'ATTÉNUATION  Aucune mesure d'atténuation. (Makivik, 2006, 6.4 Avianresources, p. 45)

MAINTIEN DE CONDITIONS	TRANSPORT DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION  Circulation des camions (COFEX, 2009, 3.2 Project components, p. 6)		RISQUE D'ACCIDENT Augmentation du risque (COFEX, 2009, 5.3 Effects on the community, p. 14)	SENTIMENT D'INSÉCURITÉ	MESURE D'ATTÉNUATION  Sélectionner une carrière de façon que les camions évitent de passer à travers le village (COFEX, 2009, 5.3 Effects on the community, p. 14)
SÉCURITAIRES DES DÉPLACEMENTS DE LA POPULATION LOCALE	TRANSPORT DES MATÉRIAUX  Circulation des deux camions de 35 tonnes sur la route entre la carrière et le site de projet (Makivik, 2000, 4.1.3 Activities, p. 42)		SÉCURITÉ DES RIVERAINS  Augmentation du risque d'accidents, notamment pour les enfants (Makivik, 2000, 6.1.4 Population, p. 54)	SENTIMENT D'INSÉCURITÉ AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ	MESURE D'ATTÉNUATION  Imposer des limites de vitesse aux véhicules et installer des barrières le long des portions de routes utilisées (Makivik, 2000, 7.3.2.7 VC7: Public safety, especially for children, p. 157, p. 157)
	TRANSPORT DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION  Aller et venues de camions entre le site de carrière et les baies de Tuliraq et de Quaqtaq (Makivik, 2006, 3.4.4 Activities, p. 29)		DÉPLACEMENTS DES RÉSIDENTS  Augmentation du risque de collision avec des piétons, notamment des enfants, circulant sur l'itinéraire des camions. (Makivik, 2006, 6.10 Safety issues, p. 47)	AUGMENTATION DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ DANS LA COMMUNAUTÉ	MESURE D'ATTÉNUATION  Mise en place de six panneaux d'arrêt et équiper les conducteurs de radio portable (Makivik 2006, 3.2.8. Route d'accès, p.25)
ENJEU  MAINTIEN DES CONDITIONS DE DÉPLACEMENT DES POPULATIONS LOCALES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU BONIFICATION Description de la mesure (Référence)

SÉCURITÉ DES UTILISATEURS DE LA BAIE POUR LEURS DÉPLACEMENTS HIVERNAUX  TRANSPORT MARITIME DANS LA BAIE DÉCEPTION EN HIVER  Fréquence de passage de navires da. la baie Déceptio (COFEX, 2013, La navigatio maritime, p.	n (COFEX, 2013, 6.3L'accès n au territoire, p.26)	Augmentation des	TERRITOIRE	MESURE D'ATTÉNUATION  Coordonner la navigation entre les deux compagnies minières et communiquer à l'avance le passage des navires (COFEX, 2013, 6.3 L'accès au territoire, p.27)
--	--	------------------	------------	---

ENJEU  DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
	RECRUTEMENT DE PERSONNEL  Créations d'emplois qualifiés dans le domaine de la construction (COFEX, 2013, 5.3 Effects on the community, p. 15)		MARCHÉ DE L'EMPLOI  Augmentation du nombre de travailleurs inuits à l'emploi (COFEX, 2013, 5.3 Effects on the community, p. 15)	VALORISE LA MAIN D'ŒUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Prioriser l'embauche d'inuit durant la phase de construction (COFEX, 2013, 5.3 Effects on the community, p. 15)
SITUATION DE L'EMPLOI AU SEIN DES COMMUNAUTÉS INUITES LOCALES	RECRUTEMENT DE PERSONNEL  Créations d'emplois qualifiés dans le domaine de la construction (Makivik, 2000, 4.1.7 Manpower and training, p. 45)		MARCHÉ DE L'EMPLOI  Augmentation du taux de travailleurs inuits à l'emploi dans la communauté (Makivik, 2000, 6.1.4.5 Employment, p. 64)	VALORISE LA MAIN D'ŒUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Désigner Makivik Corporation seul promoteur du projet (Makivik, 2000, 7.3.2.5 VC5: Maximizing local and regional contracting, p. 151)
	RECRUTEMENT DE PERSONNEL  Créations d'emplois qualifiés dans le domaine de la construction (Makivik, 2006, 3.4.8 Manpower, p. 32)		MARCHÉ DE L'EMPLOI  Augmentation du nombre de travailleurs Inuit à l'emploi (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, p. 47)	VALORISE LA MAIN D'ŒUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Encourager l'embauche locale durant la seule construction (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)

ENJEU  DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
SITUATION DE LA MAIN D'ŒUVRE INUIT	RECRUTEMENT DE PERSONNEL  Champs de compétences requises (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 28)		QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN- D'ŒUVRE INUITE <sup>35</sup> Nombre d'inscription à des stages ou de formation en entreprise (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 28)	AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ DE LA MAIN D'OEUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Fournir un appui à des programmes visant une meilleure intégration et rétention des employés inuits (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 28)
	RECRUTEMENT DE PERSONNEL Champs de compétences requises (Makivik, 2006, 3.4.8 Manpower, p. 32)		QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN- D'ŒUVRE INUITE  Acquisition de nouvelles compétences en participant à la réalisation du projet (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)	AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ DE LA MAIN D'OEUVRE LOCALE	MESURE DE BONIFICATION  Mettre en application la politique du programme d'infrastructures maritimes au Nunavik en matière d'embauche et de sous-traitance (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)

La création d'un bassin de main-d'œuvre à l'échelle locale découle de l'expérience acquise par les travailleurs ayant participé au chantier et à ceux qui, face aux possibilités d'emploi créées par le projet, ont décidé d'améliorer leur compétence en participant à des cours de formation dans les métiers de la construction ou d'autres domaines comme l'administration.

ENJEU  DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PARTICIPATION DES ENTREPRISES INUITES AUX PROJETS	SOUS-TRAITANCE DE LA CONSTRUCTION DES INFRASTRUCTURES MARITIMES  Aménagement d'infrastructures portuaires Contrats de sous-traitance (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)  Aménagement d'infrastructures portuaires Allocation de contrats d'achats de matériel (Makivik, 2000, 4.1.2 Source of materials, p. 41)		ENTREPRISES LOCALES  Nombre de sous-traitants parmi les entreprises inuites (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)  Augmentation des ventes d'entreprises inuites de la communauté (Makivik, 2000, 6.1.4.5 Employment, p. 64)	ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES LOCALES	MESURE DE BONIFICATION  Mise en place de l'entente signée pour le projet Nunavik nickel prévoyant un cadre pour l'octroi de contrats à cet effet. (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)  Identifier les entreprises inuites de la communauté qui seront des fournisseurs du projet (Makivik, 2000, 7.3.2.9 VC9: Maximizing local and regional revenue-generation, p. 164
MAXIMISATION DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES POUR LES COMMUNAUTÉS INUITES	POLITIQUE DU PROMOTEUR  Mesures favorisant la participation des entreprises inuites au projet (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)		ACCÈS AUX CONTRATS ENTREPRISES INUITES  Nombre de sous-traitants du site minier parmi les entreprises inuites (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)	PARTICIPATION DES ENTREPRISES INUITES AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SUR LEUR TERRITOIRE	MESURE DE BONIFICATION  Mettre en application la politique du programme d'infrastructures maritimes au Nunavik en matière d'embauche et de sous-traitance (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, p. 47)
	POLITIQUE DU PROMOTEUR  Mesures favorisant l'embauche de travailleurs inuits (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)		MARCHÉ DE L'EMPLOI  Nombre des emplois offerts aux travailleurs inuits (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, revenue generation, p. 47)	PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS INUITS AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT SUR LEUR TERRITOIRE	MESURE DE BONIFICATION  Mettre en application la politique rattachée au programme d'infrastructures maritimes au Nunavik en matière d'embauche et de sous-traitance (Makivik, 2006, 6.9 Inuit employment, contracting, p. 47)

PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATUREL	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
PROTECTION DE L'APPARENCE PHYSIQUE DU PAYSAGE	APPROVISIONNEMENT EN MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION Création d'une nouvelle carrière (Makivik, 2000, 4.1.2 Sources of materials, p. 41)	ENVIRONNEMENT VISUEL  Transformation permanente de l'environnement visuel (Makivik, 2000, 5.1.3 Sources of materials, p. 50)	MILIEU DE VIE  Introduction de nouveaux éléments dans le champ visuel (Makivik, 2000, Landscape and aesthetics, p. 84)	MODIFICATION DES REPRÉSENTATIONS DE L'ENVIRONNEMENT EN TANT QUE MILIEU DE VIE	MESURE D'ATTÉNUATION  Nettoyer et revitaliser la carrière à la fin de la phase de construction (Makivik, 2000, 7.3.2.13 Maintenance of aesthetic qualities of built and natural environments, p. 174)

ENJEU  RELATIONS SOCIALES INTERCOMMUNAUTAIRES ET MODE DE VIE AU SEIN DES COMMUNAUTÉS INUITES	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
MAITRISE DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE	AMÉNAGEMENT DU QUAI  Absence de partage de l'installation portuaire avec les communautés inuites (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)		ACCÉSSIBILITÉ DU SITE  Détérioration de l'accessibilité du territoire (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)	SENTIMENT D'EXCLUSION	MESURE DE COMPENSATION  Prévoir des mesures compensatoires pour remplacer le fait que le partage ne pourra pas se faire (COFEX, 2013, 6.4 Développement économique, p. 27)
FRAGILISATION DES LIENS AVEC LEUR COMMUNAUTÉ CHEZ LES TRAVAILLEURS INUITS DE LA CONSTRUCTION	GESTION DU PERSONNEL  Conditions de travail (COFEX, 2013, 6.5 Embauche de personnel, p. 28)		LIENS DES TRAVAILLEURS DE LA CONSTRUCTION IMPLIQUÉS DANS LE PROJET AVEC LEUR COMMUNAUTÉ D'APPARTENANCE  Éloignement des travailleurs inuits de leur famille (COFEX, 2013, 6.5 Embauche de personnel, p. 28)	EFFRITEMENT DU LIEN AVEC COMMUNAUTÉ	MESURE D'ATTÉNUATION  Proposer des conditions de travail mieux ajustées aux réalités et aux besoins de la région (COFEX, 2013, 6.5 Embauche de personnel, p. 28)

ENJEU HABITUDES DE DÉPLACEMENT	ACTIVITÉ DU PROJET Source de l'impact (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU BIOPHYSIQUE Modification de la composante (Référence)	COMPOSANTE DU MILIEU HUMAIN Modification de la composante (Référence)	IMPACT SOCIAL	MESURE D'ATTÉNUATION OU DE BONIFICATION Description de la mesure (Référence)
NUISANCES DANS LES DÉPLACEMENTS	EXPLOITATION DES INFRASTRUCTURES MARITMES  Navigation maritime d'Inuits vers les camps de chasse et de pêche, vers Salluit ou Quataq (Makivik, 2000, 6.1.5.1.1 Subsistence harvesting, p. 67)		ACCÈS À LA MER  Perturbation de l'accès à la mer à cause du déchargement annuel des navires de fret en provenance de l'extérieur du Nunavik (Makivik, 2000, 6.1.10 Vessels and coastal navigation, p. 85)	PERTURBATION DES DÉPLACEMENTS DES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ	MESURE D'ATTÉNUATION  Localiser les nouvelles infrastructures maritimes de la communauté à plusieurs centaines de mètres de la zone de déchargement annuel de marchandises. (Makivik 2000, 7.3.2.14 Non-interference with / facilitation of annual sealift, p. 177)