

INTÉGRER LES IMPACTS SOCIAUX DANS L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS : ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET PRATIQUES EXEMPLAIRES

RÉSUMÉ



Tsinhqox Biny (lac Chilko)

Arnold L., Hanna K., Fell C., LaPlante J.P., Nishima-Miller J., Wade J. (2023).

Ce projet a été financé par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, dans le cadre du Programme de dialogue sur les politiques.



Agence d'évaluation
d'impact du Canada

Impact Assessment
Agency of Canada

INTRODUCTION

Les systèmes naturels et humains qui façonnent l'environnement sont interconnectés. Les impacts environnementaux résultant des activités humaines peuvent se combiner et interagir dans le temps et l'espace. C'est le principe de base et le sens de l'expression effets/impacts cumulatifs. Les changements environnementaux sont cumulatifs au fil du temps et à travers les régions géographiques, et peuvent causer des changements importants, inattendus et parfois irréversibles à l'environnement et à la vie des gens.

L'évaluation des effets cumulatifs (EEC) a été conçue pour améliorer l'évaluation d'impact (parfois appelée évaluation environnementale ou évaluation des impacts environnementaux) qui est un processus utilisé au Canada, et dans la plupart des pays, pour évaluer et prendre des décisions concernant des projets d'exploitation des ressources. **L'évaluation d'impact (EI)** est souvent réalisée dans le cadre d'un projet, lorsqu'une entreprise, un gouvernement ou un particulier a demandé à construire un projet nécessitant une EI. Cet accent mis sur un projet particulier est important, car l'un des principaux objectifs d'une EI est d'améliorer la conception du projet en examinant ses impacts et en apportant des modifications au plan afin d'éviter ou d'atténuer ces impacts. Toutefois, cette approche axée sur un projet risque de ne pas tenir compte des effets cumulatifs réels qui pourraient résulter de la combinaison du projet avec d'autres projets et d'autres impacts.

Un défi important de l'EEC consiste à déterminer les impacts sur lesquels l'évaluation doit se concentrer. Le terme **impact/effet** doit inclure les impacts biophysiques sur l'environnement, tels que ceux applicables à la terre, à l'eau, aux animaux, aux végétaux et à l'air, mais aussi les impacts sociaux. Il s'agit notamment de l'impact sur la santé et le bien-être des collectivités et des gens, des possibilités économiques et des liens entre les qualités environnementales et la durabilité socioculturelle.

La détermination et la prise en compte des impacts sociaux ont été une faiblesse de l'EEC. En effet, nombre de ces impacts sont difficiles à mesurer et à comprendre à l'aide des méthodes traditionnelles d'EEC, et il existe souvent très peu de directives et de soutien lorsqu'il s'agit d'évaluer les impacts sociaux cumulatifs et de prendre des décisions à ce sujet.

Le présent sommaire expose les résultats d'un projet de recherche de deux ans axé sur les processus et les méthodes d'évaluation des impacts sociaux cumulatifs. Les travaux ont été menés par une équipe du ministère de l'Eau, des Terres et des Ressources (Nen) du gouvernement national T̓silhqot'in (GNT) et du Centre de recherche sur l'évaluation environnementale (CEAR) de l'Université de la Colombie-Britannique. Le projet a exploré quatre objectifs clés et comprenait des analyses documentaires, une analyse d'études de cas et l'élaboration d'une approche d'égard des impacts sociaux cumulatifs propre à la Première Nation T̓silhqot'in.

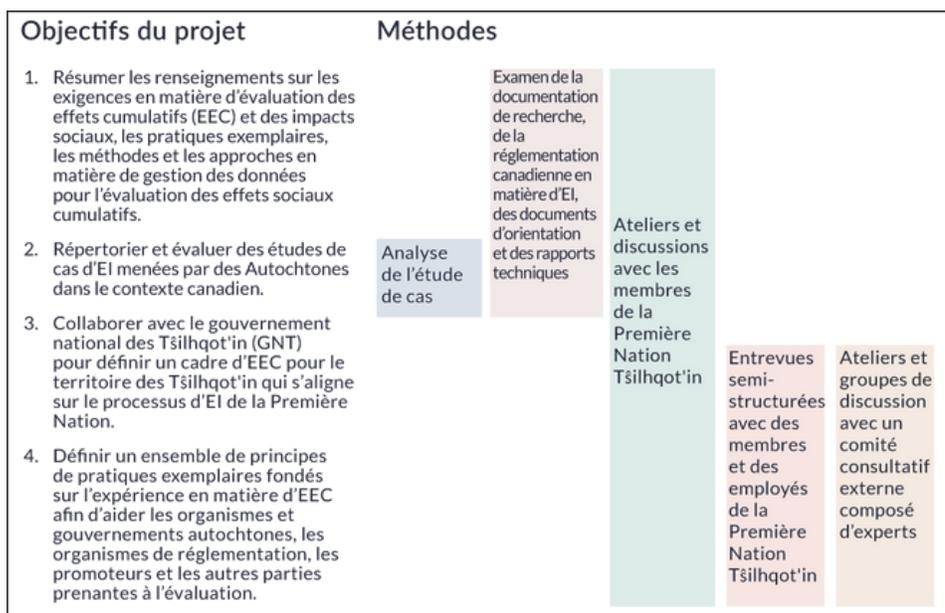


Figure 1 : Objectifs et méthodes du projet

ÉTUDES DE CAS SUR LES ÉVALUATIONS D'IMPACT MENÉES PAR DES AUTOCHTONES

Dans de nombreuses instances, les impacts sociaux cumulatifs sont devenus un enjeu important pour les collectivités autochtones. Nombre d'entre elles sont confrontées à un développement industriel qui perturbe leurs territoires et leurs systèmes environnementaux et sociaux. Les perspectives autochtones à l'égard de l'EEC et la gestion, y compris les approches visant à comprendre les impacts sociaux, sont précieuses pour améliorer les évaluations des impacts sociaux cumulatifs et des répercussions sur les peuples autochtones et leurs droits.

L'évaluation d'impact menée par une collectivité autochtone (EICA) est un processus d'évaluation des projets proposés qui est conçu et réalisé par les corps dirigeants autochtones selon leurs propres valeurs, préoccupations et priorités. Pour ce projet, cinq études de cas d'EICA au Canada ont été sélectionnées pour aider à illustrer les différents contextes d'évaluation, les principales caractéristiques et l'approche de l'EICA, ainsi que les résultats particuliers et les leçons à tirer de l'évaluation des impacts sociaux cumulatifs. Les cinq cas sont les suivants :

- Évaluation par la Première Nation Tsleil-Waututh du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain et du terminal maritime
- Évaluation par la Première Nation Stk'emlu'psemc te Secwepemc de la proposition d'exploitation de la mine Ajax
- Évaluation par la Première Nation Squamish de l'installation de gaz naturel liquéfié de Woodfibre
- Évaluation par la Première Nation Ktunaxa de la mine de charbon de Teck Resource
- Évaluation par la Première nation crie Mikisew du projet de mine de sables bitumineux Frontier

L'approche d'EEC dans chaque étude de cas était unique et tenait compte des valeurs particulières de la Première Nation en question. Cependant, des leçons clés ont été tirées de l'ensemble des études de cas et sont présentées à la figure 2. Des renseignements détaillés sur chaque étude de cas sont accessibles sur le site Web du Centre de recherche sur l'évaluation environnementale (<https://ok-cear.sites.olt.ubc.ca/report-publications/>).

Leçon	Exemple
<p>Définition des effets cumulatifs comme une priorité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définir clairement l'EEC en tant qu'objectif et motif de l'évaluation en vue d'adopter une optique large et globale pour l'évaluation d'impact et les décisions qui en découlent. 	<p>Dans le cadre du processus de la Première Nation Squamish, l'une des conditions d'approbation contraignantes convenues entre la Première Nation Squamish et le promoteur, Woodfibre LNG, était axée sur la prise en compte des effets cumulatifs.</p> <p>Dans l'évaluation des droits et des intérêts de la Première Nation Ktunaxa, les effets cumulatifs ont été au centre des préoccupations et définis comme une composante valorisée intersectorielle qui coïncide avec toutes les autres composantes.</p>
<p>Application d'une perspective régionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser des zones d'étude régionales pour examiner le site d'un projet d'exploitation, ainsi que l'état du territoire et les impacts directs et accessoires qui pourraient résulter du projet. 	<p>La Première Nation Stk'emlu'psemc te Secwepemc a évalué la proposition de mine Ajax en fonction d'une zone d'étude locale et d'une zone d'étude régionale. La mine Ajax a été proposée dans la région intérieure de la Colombie-Britannique, dans une région où il existe de nombreuses industries et utilisations des terres actives qui interagiraient avec les impacts anticipés de la mine, notamment la sylviculture (récolte du bois, routes d'accès aux ressources, broyage, etc.), l'aménagement résidentiel, l'agriculture et l'élevage, ainsi que la construction d'autoroutes et d'infrastructures. Les limites de la zone d'étude régionale ont été fixées pour évaluer les effets environnementaux du projet, qui peuvent se chevaucher ou se cumuler avec les effets environnementaux d'autres projets ou activités.</p>
<p>Prise en compte des impacts passés, présents et futurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au moyen d'échelles de temps larges pour évaluer les effets cumulatifs, tenir compte des impacts et des facteurs de stress passés, présents et futurs, plutôt que de s'appuyer sur une compréhension de l'état actuel des valeurs environnementales et sociales importantes. 	<p>Les territoires traditionnels de la Première nation crie Mikisew ont fait l'objet d'un développement industriel important, notamment l'exploitation de sables bitumineux le long de la rivière Athabasca. La Première nation crie Mikisew a conçu son processus d'EI pour fournir des renseignements de base sur l'état actuel de la culture Mikisew et des pratiques en matière de droits, en se fondant sur un état de référence antérieur à 1965. Les détenteurs du savoir mikisew considèrent que cette référence correspond à la dernière fois où les peuples mikisew ont pu maintenir des pratiques d'exploitation conformes à celles qui auraient eu lieu à l'époque de la signature du Traité no 8 en 1899.</p>
<p>Prise de décision axée sur la durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser une optique globale pour déterminer les impacts sur les systèmes environnementaux et sociaux, et envisager les priorités pour l'avenir. 	<p>Dans l'évaluation des droits et des intérêts de la Première Nation Ktunaxa, les composantes valorisées ont été organisées en fonction des secteurs de gouvernance, notamment le savoir traditionnel et la culture, le social, l'économie, les terres et les ressources, les effets cumulatifs étant considérés comme une composante valorisée supplémentaire qui coïncide avec les impacts dans chacun de ces secteurs. Dans l'évaluation de la Première Nation Tsleil-Waututh, l'une des questions posées au sujet du projet était la suivante : ce projet représente-t-il la meilleure utilisation possible du territoire? Les priorités et les objectifs futurs pour le territoire ont donc été pris en compte.</p>

Figure 2: Leçons pour l'évaluation des impacts sociaux cumulés

UNE APPROCHE T̄SILHQOT'IN À L'ÉGARD DE L'ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS

La Première Nation T̄silhqot'in, « le peuple de la rivière », comprend six collectivités principales : Tl'etinqox, ʔEsdilagh, Yunešit'in, T̄sidedel, Tl'esqox et Xenī Gwet'in. Le territoire T̄silhqot'in couvre 66 466 km² dans le centre de la Colombie-Britannique, y compris la première déclaration de titre autochtone du Canada (1 922 km²). En 2021, la Première Nation T̄silhqot'in a commencé à travailler à l'élaboration d'un cadre d'EI qui guiderait l'évaluation et la prise de décision pour les projets d'exploitation sur le territoire de la Première Nation ou y ayant une incidence. La définition des attentes et des principes pour l'évaluation des effets cumulatifs est une priorité pour l'élaboration du cadre d'EI. L'approche des T̄silhqot'in en matière d'EEC est intégrée dans le projet de cadre d'EI et est étroitement liée aux Dechen Ts'edilhtan (lois) de la Première Nation, à la planification communautaire de l'utilisation des terres et aux priorités en matière de bien-être social.

Six principes clés pour l'intégration des impacts sociaux dans l'EEC ont été définis dans le cadre de cette collaboration avec les T̄silhqot'in et fondés sur les examens et l'analyse d'études de cas réalisés pour ce projet. Deux principes sont liés à la définition et à la compréhension des impacts sociaux cumulatifs et quatre sont liés à l'évaluation de ces impacts.

PRINCIPE 1 : LES IMPACTS SOCIAUX CUMULATIFS DÉPENDENT DU CONTEXTE

Le changement social cumulatif est lié au contexte particulier et fondé sur des valeurs. Pour comprendre les impacts sociaux, il faut comprendre comment les gens et les collectivités vivent les changements de leur environnement et de leurs systèmes sociaux. Les perspectives uniques des gens et des collectivités visés doivent être prises en compte dans la compréhension et la définition des impacts sociaux cumulatifs.

De principe à la mise en pratique : Pour les T̄silhqot'in, la perspective et la compréhension des effets cumulatifs sont ancrées dans les valeurs, les lois et la culture de la Première Nation, y compris la langue T̄silhqot'in. L'expression *nenqay detelʔaš* était essentielle pour comprendre et définir les impacts sociaux cumulatifs. *Nenqay detelʔaš* n'est pas synonyme de l'expression « effets cumulatifs », mais il s'agit d'un concept interdépendant. L'expression évoque l'histoire des changements et la manière dont les impacts sur les *nen* (terres et ressources) ont une incidence sur la relation entre les *nen* et les *deni* (peuples) et la sécurité culturelle des T̄silhqot'in (la capacité de pratiquer, préserver et transmettre la culture et les pratiques culturelles). La définition des effets cumulatifs des T̄silhqot'in et de *nenqay detelʔaš* permet de mieux comprendre la perspective de la Première Nation et les incidences et valeurs importantes, et pourrait faciliter des discussions plus respectueuses et plus efficaces sur la détermination et l'évaluation des impacts sociaux cumulatifs lors de la réalisation de futures EI.

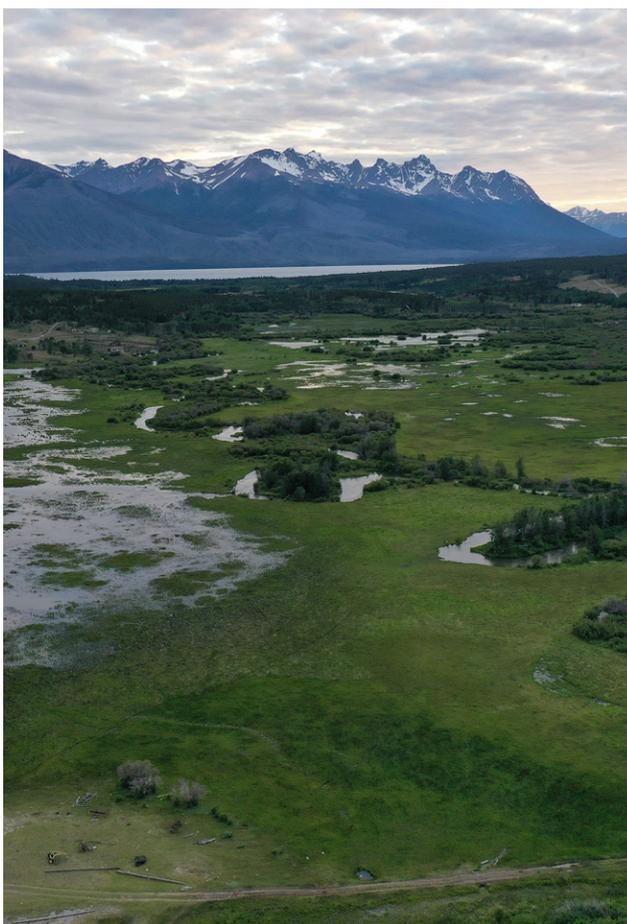


Prairies d'armoise près de Tl'esqox où les T̄silhqot'in récoltent la sauge pour leurs pratiques cérémonielles et leur usage médicinal

PRINCIPE 2 : L'IMPORTANCE DES RELATIONS

Les impacts sociaux reflètent les relations entre les peuples et leur environnement. Les impacts sur l'environnement ont des répercussions sur les systèmes sociaux et modifient le comportement des peuples et la manière dont ils interagissent avec leur environnement.

De principe à la mise en pratique : Les relations entre les nen (terres et ressources) et les deni (peuples) constituent un concept central de l'EEC chez les T̓silhqot̓'in. Les impacts sur l'environnement et sa santé au fil du temps se traduisent par des répercussions sur le bien-être des T̓silhqot̓'in, mais aussi par des changements dans le comportement des peuples et dans la manière dont ils vivent et interagissent avec leur terre. Dans le projet de cadre d'EI des T̓silhqot̓'in, un ensemble de critères de décision et de questions de réflexion d'égale importance incitent à évaluer les impacts environnementaux et sociaux, et les interactions entre eux.



Le ruissellement printanier inonde une prairie de fauche près de Xení Gwet'in



Tsiyi (Canyon du taureau) est un lieu important de pratiques culturelles et spirituelles pour les T̓silhqot̓'in, notamment la récolte d'aliments et de produits médicinaux, la collecte d'eau de source, la tenue de cérémonies et l'enseignement aux jeunes de la nécessité de prendre soin de la terre et d'honorer leurs ancêtres

PRINCIPE 3 : INTÉGRATION DE L'ÉVALUATION FONDÉE SUR LES OBJECTIFS

Pour évaluer correctement les impacts sociaux cumulatifs, il faut déterminer si un projet contribue à l'amélioration de la santé des terres et des peuples, et s'aligne sur les objectifs stratégiques, en plus d'évaluer les effets négatifs potentiels du projet et les mesures d'atténuation et d'amélioration disponibles.

De principe à la mise en pratique : Attribuer une part précise des effets cumulatifs à un projet est particulièrement difficile pour les impacts sociaux, tels que les impacts sur la santé mentale, la culture, les impacts sur le genre ou la toxicomanie, qui peuvent être exacerbés par un projet, mais qui sont également touchés par un large éventail d'activités actuelles et historiques d'utilisation des terres, ainsi que par les conditions sociales et politiques. Le cas des T̓silhqot̓'in offre une approche innovante pour encadrer l'EEC. Les critères de décision définis dans le processus d'EI soulignent l'importance de la protection de l'environnement et des peuples contre les dommages et les risques de dommages, mais il existe également un critère de décision particulier qui exige une évaluation de la mesure dans laquelle un projet contribue à l'amélioration de la santé de l'environnement et de la collectivité. Ce critère : 1) exige une compréhension claire des conditions sociales existantes et des objectifs stratégiques, 2) établit l'attente que la gestion des impacts sociaux cumulatifs nécessite des efforts pour des systèmes plus sains et l'amélioration de la vie et du bien-être des gens, et 3) encadre l'EEC du projet pour se conformer aux plans de gestion et aux politiques plus larges élaborés par la Première Nation.

PRINCIPE 4 : HÉRITAGE ET HISTOIRE

La compréhension de l'histoire d'une région est essentielle pour comprendre les impacts sociaux cumulatifs. L'évaluation des projets ne peut être dissociée du contexte social, politique et environnemental particulier d'une région, notamment des conditions socioéconomiques, des inégalités et de l'impact de l'exploitation passée.

De principe à la mise en pratique : Le cas des T̓silhqot'in souligne l'importance de comprendre l'histoire de la région dans laquelle un projet est proposé, ainsi que l'histoire et les connaissances de la Première Nation et les développements, les politiques gouvernementales et les événements particuliers qui ont eu une incidence sur les T̓silhqot'in. L'EI du projet ne peut pas aborder tous les facteurs qui contribuent aux conditions sociales existantes, mais il est important qu'elle ne soit pas séparée des conversations sur le contexte social, politique et environnemental du projet.

PRINCIPE 5 : COMPRÉHENSION SELON LE TERRITOIRE

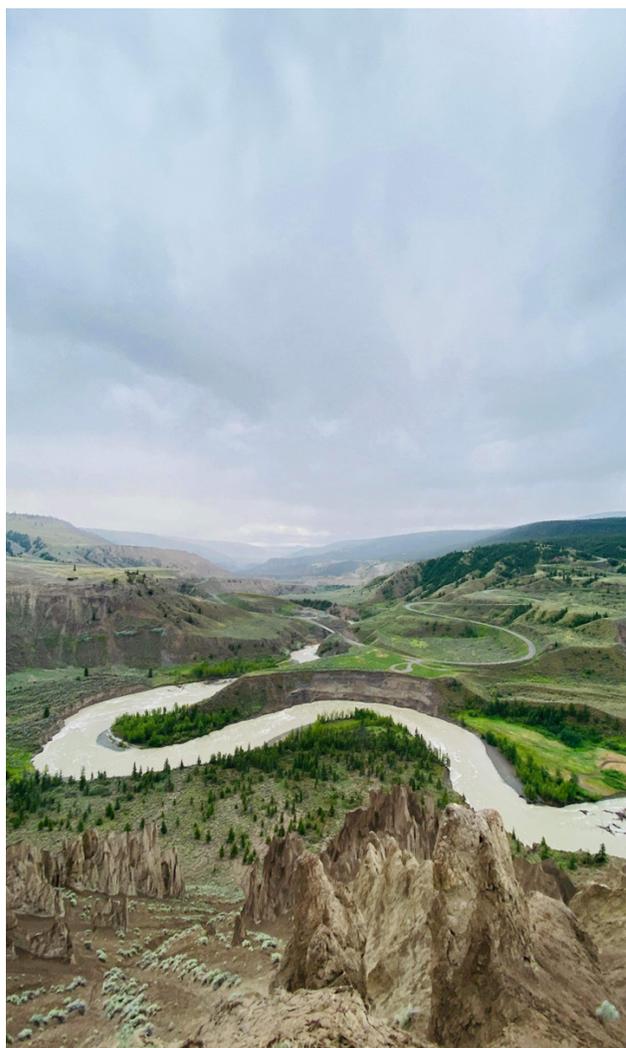
Les seuils de changement social peuvent varier d'un endroit à l'autre en fonction de la valeur sociale ou environnementale d'une région et ne sont pas transférables comme cadre prêt à l'emploi dans différents contextes. Pour comprendre les impacts sociaux cumulatifs, il faut prêter attention aux valeurs sociales et reconnaître de manière proactive les lieux importants et les effets existants.

De principe à la mise en pratique : Un aspect important du processus d'EI des T̓silhqot'in est l'ajout d'une considération liée au territoire pour déterminer si un projet doit être évalué dans le cadre d'une EI. Ce n'est pas seulement la taille d'un projet qui est importante, mais aussi son emplacement, la nature de ses impacts, et son alignement sur la vision de la Première Nation pour le territoire. L'importance sociale d'un emplacement ou les effets cumulatifs existants pourraient entraîner le rejet précoce du projet ou le renvoi à une EI. Un projet et des impacts particuliers peuvent être acceptables à un endroit, mais pas ailleurs. Le recours à un processus de renvoi fondé sur le territoire ou le lieu n'est probablement pas possible dans tous les contextes d'EI, en particulier ceux qui couvrent une région beaucoup plus vaste, mais la compréhension de l'influence d'un territoire sur les valeurs sociales et la détermination des lieux importants, ou dans lesquels les effets cumulatifs sont déjà une préoccupation pressante, permettent d'orienter l'EI et la prise de décision.

PRINCIPE 6 : APPLICATION DE PLUSIEURS MÉTHODES D'ÉVALUATION

L'évaluation des impacts sociaux cumulatifs fait appel à de multiples méthodes et combine des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives, ainsi que des sources de connaissances locales et autochtones.

De principe à la mise en pratique : L'approche élaborée par les T̓silhqot'in consiste à combiner la nécessité d'une évaluation technique avec une attention portée au savoir et aux valeurs de la collectivité. Cette approche est utilisée par la Première Nation, qui mène la mobilisation des collectivités à travers sa structure de gouvernance interne, maintient le contrôle sur son savoir et définit de manière proactive les valeurs, les priorités et les attentes en matière d'évaluation.



Nagwentled (rivière Chilcotin au canyon Farwell) est un site traditionnel de pêche à l'épuisette pour la Nation T̓silhqot'in

RÉFLEXIONS FINALES

Ce projet rassemble des analyses documentaires et des documents d'orientation, des analyses d'études de cas et un travail de collaboration avec la Première Nation T̓silhqot'in afin de cerner les leçons à tirer de l'intégration des impacts sociaux dans l'EEC, qui peuvent être utilisées par les collectivités et les gouvernements autochtones, les organismes de réglementation et les promoteurs. L'expérience décrite ici montre comment nous pouvons aller au-delà de la définition d'un problème et fournir des principes et des exemples pratiques pour le résoudre. Les travaux nous montrent également que les effets cumulatifs ne comprennent pas seulement les changements de l'environnement biophysique, mais aussi la manière dont ces impacts sont liés aux qualités sociales essentielles au bien-être des collectivités.

Les résultats sont utiles aux organismes de réglementation, aux gouvernements autochtones et aux autres praticiens du Canada qui s'affairent à renforcer les évaluations des impacts sociaux cumulatifs et à inclure la santé, le genre, la culture et les droits des Autochtones.

Pour obtenir plus de renseignements sur ce projet et d'autres informations connexes, veuillez consulter le site Web du Centre de recherche sur l'évaluation environnementale de l'Université de la Colombie-Britannique en cliquant sur le lien suivant : <https://ok-cear.sites.olt.ubc.ca/report-publications/>

Équipe de projet

Lauren Arnold, Ph. D., gestionnaire de projet, Centre de recherche sur l'évaluation environnementale, Université de la Colombie-Britannique

Coordonnées : lmarnold@mail.ubc.ca

Kevin Hanna, Ph. D., professeur et directeur du Centre de recherche sur l'évaluation environnementale, Université de la Colombie-Britannique

Cynthia Fell, P.Ag., coordonnatrice de la gestion des ressources, gouvernement national T̓silhqot'in

J.P. LaPlante, directeur des négociations, gouvernement national T̓silhqot'in

Étudiant d'été (2021) : Jeffery Nishima-Miller, doctorant, Université de la Colombie-Britannique

Stagiaire d'été, gouvernement national T̓silhqot'in (2022) : Jeremiah Wade



Agence d'évaluation
d'impact du Canada

Impact Assessment
Agency of Canada