



VERS UNE ÉVALUATION STRATÉGIQUE DU PLAN NORD, SECTEUR DES TRANSPORTS

Avis du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) aux gouvernements

En 2008, le gouvernement du Québec lançait son « Plan Nord », une démarche qui vise à promouvoir le développement économique du Nord du Québec en se basant sur l'exploitation des ressources minières et forestières qui s'y trouvent, en plus d'accélérer le développement des volets énergétique et touristique. Cependant, le Plan Nord préoccupe le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James¹ (CCEBJ) puisqu'il vise un territoire dépourvu d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'affectation des terres publiques et où il n'y a pas, pour le moment, une institution régionale qui représente l'ensemble de la population. De plus, le Plan Nord entraînerait des changements majeurs dans le mode de vie des Cris qui habitent le Nord québécois et qui entretiennent un rapport particulier au territoire et à son environnement. À ce titre, ce territoire est régi par la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) qui établit des droits spécifiques aux Cris en matière d'accès aux ressources fauniques et de protection de l'environnement et du milieu social (ch. 22 et 24 de la CBJNQ) (voir Annexe 1).

Devant l'envergure du Plan Nord proposé et des projets de développements qui en découleront, le CCEBJ croit indispensable d'analyser la capacité environnementale, sociale et institutionnelle du milieu à recevoir une telle initiative, en tenant compte des particularités du territoire conventionné et des principes de développement durable. Non seulement une évaluation des grands enjeux soulevés par le Plan Nord s'impose afin d'en limiter les impacts négatifs potentiels, mais il serait également pertinent de déterminer de grandes orientations stratégiques pour l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Nord afin de promouvoir une approche coordonnée des projets de développement. Pour répondre à ces deux grands objectifs, le CCEBJ recommande au gouvernement d'avoir recours à l'outil d'analyse qu'est l'évaluation environnementale stratégique (ÉES) (voir Annexe 2).

Considérant l'ampleur et le caractère multi-sectoriel du Plan Nord, le gouvernement ne pourra pas compter sur les évaluations environnementales « par projet » pour analyser les impacts cumulatifs ainsi que l'effet global de l'ensemble des initiatives anticipés qui affecteront le

¹ Rappelons que le CCEBJ a été créé « pour étudier et surveiller l'administration et la gestion du régime de protection de l'environnement et du milieu social établi » par le chapitre 22 de la CBJNQ (ch. 22.3.1) et qu'il doit être consulté par les gouvernements pour toutes mesures ayant une incidence sur l'environnement ou le milieu social des Cris de la Baie James. À ce titre, le CCEBJ est directement interpellé par la mise en œuvre du Plan Nord.

territoire et, surtout, le mode de vie des occupants et utilisateurs de ce territoire. L'ÉES consiste plutôt en un outil de planification qui s'intègre à même l'élaboration de plans, politiques ou programmes. À ce titre, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) décrit l'ÉES comme « intrinsèquement proactive et prospective » et ayant pour but « d'assurer que les activités de planification et d'évaluation touchant une région appuient les résultats les plus *souhaités* plutôt que les plus vraisemblables.»²

Déjà, le gouvernement a fait un pas en ce sens en réunissant tous les intervenants du milieu, puis en créant des groupes de travail sectoriels. Cependant, l'organigramme actuel se limite à la structure en soi : pour le moment, les intervenants n'ont pas en main d'orientations claires afin de coordonner leurs efforts selon des objectifs communs. Pour ce faire, il faudrait insérer dans la démarche déjà existante un niveau de réflexion plus stratégique, dont le Comité de pilotage, par exemple, pourrait être chargé.

Une approche d'ÉES pourrait être intégrée à l'élaboration du Plan Nord en tant que tel. Cependant, dans la mesure où le gouvernement a choisi une approche sectorielle, le CCEBJ est d'avis qu'une analyse plus poussée du secteur des transports pourrait s'avérer particulièrement pertinente, puisque tous les développements prévus dans le cadre du Plan Nord s'appuieront sur la mise en place d'un réseau des transports (voir Annexe 3). Ainsi, une évaluation stratégique des besoins en matière de transport permettrait à la fois :

a) de prendre en considération les grands enjeux liés aux milieux environnemental et social, notamment :

- l'ouverture du territoire;
- l'articulation entre le réseau de transport et les développements de tous les secteurs confondus et les impacts qui en découleront ;
- les effets particuliers sur la qualité du milieu naturel dont dépend la qualité de vie des utilisateurs du territoire;
- l'accumulation des impacts à long terme de l'expansion du réseau des transports à la Baie James et des développements qui en découleront, sur les plans environnementaux et sociaux ;
- des données socio-économiques liées aux particularités régionales telles la croissance démographique, la capacité du secteur privé, et les impacts liés aux changements climatiques.

b) d'analyser, en fonction des principes de développement durable, les différentes options possibles pour la mise en place d'un réseau de transport dans le Nord du Québec (comparaison des différents scénarios de transport routier, ferroviaire, aérien, et maritime).

Prendre ce virage stratégique aurait bien d'autres avantages quant à la planification et la mise en œuvre du Plan Nord, notamment :

- En caractérisant les contextes environnementaux et sociaux du territoire visé par le Plan Nord, l'analyse stratégique facilitera le processus des évaluations environnementales « par projet » ;
- En sollicitant dès le départ l'avis de la population qui habite le territoire, et en assurant celle-ci qu'une stratégie basée sur de grands principes encadre le Plan Nord, cela contribuera fortement à l'acceptabilité sociale des projets ;

² Conseil canadien des ministres en environnement (CCME). L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations. 2009. p. 5.

- Le processus d'élaboration des grandes orientations créerait des ponts et favoriserait une approche coordonnée entre des enjeux parfois contradictoires et les intérêts variés des différents intervenants.
- En obtenant une vue d'ensemble des effets directs et des effets induits, donc des impacts cumulatifs des différents projets de développements, tous secteurs confondus.

Ainsi, le CCEBJ est d'avis qu'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) du secteur des transports, une pratique reconnue internationalement (voir Annexe 2), serait l'approche ultime pour intégrer un cadre stratégique à l'élaboration du Plan Nord. Le CCEBJ juge que ce serait la meilleure façon pour le gouvernement d'agir de façon proactive vis-à-vis une initiative qui risque d'avoir des impacts négatifs sur les milieux environnemental et social si elle n'intègre pas adéquatement, et de façon stratégique, l'ensemble des préoccupations et enjeux sociaux, environnementaux et institutionnels dans le cadre même de son élaboration et en amont de sa mise en œuvre.

Annexe 1 : Le Plan Nord, la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)³, et les structures régionales

Le territoire visé par le Plan Nord est couvert en grande partie par le territoire régi par la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), que le gouvernement s'est déjà engagé à respecter⁴. À ce titre, le CCEBJ aimerait rappeler que tout développement visant le Territoire de la Baie James devra tenir compte :

- Du mode de tenure des terres des Cris : le territoire de la Baie James est découpé en 300 aires de chasse, de piégeage et de pêche attribués à des familles qui vivent des ressources qui s'y trouvent.
- Des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage. Le chapitre 24 de la CBJNQ reconnaît aux Cris la priorité d'accès aux ressources pour la poursuite des activités traditionnelles qui sont protégées « en tenant compte de la protection de l'environnement naturel et du milieu social et en conformité avec le chapitre 22 [...]» (24.11.1).
- Des principes directeurs du chapitre 22 qui incluent, entre autres :
 - i. le régime de protection de l'environnement et du milieu social pour ce qui est de réduire le plus possible les répercussions sur les autochtones des activités de développement touchant le Territoire,
 - ii. la protection des autochtones, de leurs sociétés et communautés et de leur économie, relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
 - iii. la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes du Territoire relativement aux activités de développement touchant le Territoire,
 - iv. la participation des Cris à l'application de ce régime.

Il faut également noter qu'il n'y a ni schéma d'aménagement, ni plan d'affectation des terres publiques à la Baie James et qu'il n'existe pas, pour le moment, de structure régionale qui assure une juste représentation aux Cris. Rappelons que toutes les régions du Québec sont dotées de schémas d'aménagement qui permettent, entre autres, de « retenir une planification territoriale où l'aménagement et le développement seront liés de manière à réunir sur le territoire les conditions propres à une recherche de l'augmentation du niveau de vie (développement économique), tout en préservant et en mettant en valeur le milieu de vie (environnement social et culturel) et le cadre de vie des collectivités (environnement naturel et bâti)⁵». Dans ce contexte, le CCEBJ juge d'autant plus pertinent de baliser les différents développements qui découleront du Plan Nord.

³ Étant donné le mandat du CCEBJ, nous avons choisi de concentrer notre analyse sur le cas particulier de la Baie James. Cependant, si une ÉES devait avoir cours, celle-ci devrait tenir compte de tout le territoire couvert par le Plan Nord.

⁴ Communication avec M. Christian Dubois, Sous-ministre associé au Plan Nord et au Territoire.

⁵ Site Internet du ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire, 20 avril 2010.

Annexe 2 : Définition d'une Évaluation Environnementale Stratégique

Globalement, l'ÉES peut être définie comme un outil méthodologique permettant « d'intégrer les considérations environnementales et sociales très tôt dans le processus de planification de politiques, plans et programmes (PPP), afin de veiller à ce que ces PPP respectent les principes directeurs du développement durable »⁶. L'ÉES est « stratégique » en ce qu'elle sert de cadre de référence et oriente l'élaboration des projets de développements qui s'y rapportent. Pour être le plus efficace possible, l'ÉES doit donc se faire en amont des projets, au sein même des processus de planification. En plus d'être stratégique, l'ÉES est :

- « intégrante » et transparente en ce qu'elle sollicite les points de vue de différents acteurs de la société
- basée sur une vision à long terme en tenant compte de « l'image du futur (ou situation désirée) que se font les acteurs (communautés locales, société civile, gouvernements, entreprises privées, universitaires, etc.) »⁷
- ancrée dans les principes du développement durable lors de la mise en œuvre des projets.
- holistique parce qu'elle tient compte d'une multitude de facteurs institutionnels, environnementaux et sociaux et établit des liens entre eux.

Notons au passage qu'il s'agit d'une pratique répandue internationalement et appliquée dans plusieurs pays incluant le Canada. En mettant sur pied une ÉES dans le cadre du Plan Nord, le Québec utiliserait une approche reconnue par des organismes nationaux et internationaux tels l'Union Européenne, les Nations-Unies ou la Banque mondiale. Notons également que le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) encourage les ÉES régionales qu'il décrit ainsi :

« L'ÉES-[Régionale] est envisagée comme un moyen d'évaluer les effets environnementaux potentiels, y compris les effets cumulatifs, de diverses options d'initiatives, de politiques, de plans ou de programmes stratégiques dans une région. Dans cet esprit, l'ÉES-[Régionale] peut étayer la préparation d'une stratégie privilégiée de développement régional et d'un cadre préférentiel de gestion environnementale, et éclairer les processus subséquents d'évaluation **environnementale** au niveau des projets et de prises de décisions⁸ ».

⁶ Crowley, M. et al, pour le compte du CCEBJ. Ébauche de document de cadrage relatif à une évaluation environnementale stratégique du secteur des transports sur le territoire de la Baie-James. Avril 2010, p. 4
⁷ Ibid : 9.

⁸ Conseil canadien des ministres en environnement (CCME). L'évaluation environnementale stratégique régionale au Canada : Principes et orientations. 2009. p. 5.

Annexe 3 : L'ÉES sectorielle des transports

Tous les développements futurs qui seront mis en œuvre dans le cadre du Plan Nord dépendront du réseau de transport qui sera mis en place, d'où l'importance d'une planification a) basée sur une connaissance solide du territoire (environnement et milieux social et institutionnel) et b) appuyée sur une analyse des différentes opportunités et contraintes relatives au réseau de transport et à ses impacts. Une ÉES du secteur des transports pourrait orienter le Plan Nord en répondant aux objectifs suivants :

- « Décrire les enjeux majeurs liés au transport, notamment l'ouverture du territoire, la protection des droits des Cris [...], et les conflits d'usage [...], tant sur le plan technique que sur le plan des besoins [contraintes, opportunités] et valeurs des intervenants [...];
- Comparer divers scénarios relatifs au développement d'infrastructures de transport (routier, ferroviaire, maritime et aérien) sur le territoire de la Baie-James, et ce, en ce qui a trait à leurs incidences sur l'environnement et sur le milieu humain;
- Formuler des recommandations relatives au développement du secteur des transports sur ce territoire de façon à ce qu'il soit cohérent avec les valeurs et besoins de tous les intervenants concernés⁹ ».

De plus, le CCEBJ est d'avis que dans le contexte du Plan Nord, une ÉES portant sur le secteur des transports serait pertinente considérant l'ampleur des enjeux qui concernent le territoire en milieu nordique et la Baie James plus particulièrement. Ces enjeux incluent, entre autres :

- **L'ouverture du territoire** : « L'expansion envisagée du réseau de transport ouvrira de grandes portions de territoire demeurées jusqu'à présent difficilement accessibles. Les déplacements sur le territoire seront plus faciles et fréquents, risquant ainsi d'entraîner des modifications importantes dans l'usage du territoire, tant par les Cris que par d'autres usagers ».
- **L'articulation entre le réseau de transport et les développements de tous les secteurs confondus et les impacts qui en découleront** : « L'amélioration des infrastructures de transport favorisera le développement de secteurs d'activité eux-mêmes susceptibles de générer des effets considérables sur l'environnement et le milieu social. [...] Ces effets induits risquent même de dépasser en importance les effets directs de la construction ou de l'exploitation des infrastructures de transport elles-mêmes ».
- **Les effets particuliers sur la qualité du milieu naturel dont dépend la qualité de vie des utilisateurs du territoire** : « La construction et l'entretien des infrastructures de transport d'envergure occasionnent des effets directs importants sur le milieu naturel et sur l'utilisation du territoire par les Cris. [...] ».
- **L'accumulation des impacts à long terme de l'expansion du réseau des transports à la Baie James, sur les plans environnementaux et sociaux** : « En raison de la durée de vie de ces infrastructures, celles-ci ont un caractère structurant majeur sur l'occupation du territoire, et ce, à très long terme¹⁰ ».

⁹ Crowley, M. et al, pour le compte du CCEBJ. Ébauche de document de cadrage relatif à une évaluation environnementale stratégique du secteur des transports sur le territoire de la Baie-James. Avril 2010, p. 15.

¹⁰ Ibid : 5.