

**Méthodologie pour une participation active
d'un peuple indigène au processus de prise de décision
relatif au mégaprojet hydroélectrique Grande-Baleine,
Québec, Canada**

**Texte présenté à la Session 1 :
"Key Issues in the Decision Making Process"**

**International Symposium on Electricity, Health and the Environment -
Comparative Assessment in Support of Decision Making**

**Robert Lanari
Société Makivik
Canada**

Vienne, Autriche, le mardi 17 octobre 1995

Présentation #17

Procédures d'un consensus dans le cadre de développement énergétique :

Une méthodologie pour la participation des peuples indigènes dans le processus de prise de décision

RÉSUMÉ

Notre propos est de contribuer aux méthodologies intégrantes des évaluations comparatives en expliquant la méthode élaborée par les Inuit de la région septentrionale du Québec, au Canada, dans le cadre du mégaprojet d'aménagement hydroélectrique Grande-Baleine.

L'élément principal de la participation indigène dans le processus de prise de décision relié à la production énergétique est présenté ici par l'examen de la méthodologie développée en relation avec un projet hydroélectrique. Bien que ce projet possède ses problèmes spécifiques reliés à l'utilisation des terres et aux impacts sociaux, environnementaux et économiques, il demeure néanmoins que la méthodologie développée pourrait être adaptée à n'importe quel projet de production énergétique.

Tout en définissant la notion de "consultation" de la Banque Mondiale, cette présentation montrera que les Inuit ont essayé d'appliquer ce concept à leur situation et à en élargir l'objectif. Pour ce faire, nous allons premièrement décrire les Inuit et leur région; deuxièmement, résumer le processus d'évaluation environnementale Grande-Baleine ainsi que le processus de négociation avec le promoteur; et enfin, décrire le cheminement de la prise de décision menant à un consensus final.

Notre propos est de contribuer aux méthodologies intégrantes des évaluations comparatives en expliquant la méthode élaborée par les Inuit de la région septentrionale du Québec, au Canada, dans le cadre du mégaprojet d'aménagement hydroélectrique Grande-Baleine. À cette fin nous présentons d'abord le processus d'évaluation environnementale relatif à ce projet et résultant d'ententes intervenues entre les deux paliers de gouvernements et les groupes indigènes concernés, soit les Cris et les Inuit. Ensuite, nous tenterons de montrer, par l'analyse de la participation des Inuit à ce processus, le cheminement de la prise de décision pour en arriver à un consensus relativement à ce projet. Nous concluons par une première réflexion sur la méthodologie développée tout au long de l'exercice.

D'entrée de jeu, mentionnons que l'évaluation environnementale d'une part, et la prise de décision chez les Inuit d'autre part, sont deux aspects complémentaires, reliés et difficilement dissociables ; toutefois, pour bien comprendre l'un et l'autre, il convient de les analyser séparément tout en gardant toujours à l'esprit l'interaction et la rétroaction entre les deux. Ajoutons également qu'en dernière instance, la décision de réaliser le projet, ou, comme nous le verrons, de ne pas aller de l'avant relève du gouvernement du Québec. Cependant, une fois le projet mis en branle, les Inuit allaient participer au processus environnemental, eu égard à la justification du projet, à sa conception, et à ses répercussions sur l'environnement et le milieu social.

Cette participation au processus environnemental est partie intégrante de ce qu'il est convenu d'appeler la consultation avec les populations. En démocratie participative, la consultation des populations affectées par un projet de développement est devenue chose courante. Cependant, il existe plusieurs définitions du mot «consultation», et nous avons retenu celle de la Banque Mondiale, laquelle met l'accent sur l'influence que les populations peuvent avoir sur les décisions.

Elle se lit comme suit :

"A process by which people - especially disadvantaged people - can exercise influence over policy formulation, design alternatives, investment choices, management, and monitoring of development intervention in their communities" (Bhatnagar et Williams 1992 : 2).¹

Nous avons tenté de mettre cette définition en pratique et même d'aller au-delà. En effet, en plus de participer à la prise de décision collective par l'intermédiaire des processus d'évaluation environnementale, auxquels tous et chacun étaient conviés, les Inuit et Hydro-Québec se sont entendus pour négocier une entente privée qui portait sur tous les aspects du projet, soit, la justification, la description, les répercussions sur le milieu social et sur l'environnement, les mesures d'atténuation, le suivi environnemental et enfin les compensations financières.

Avant d'aborder directement le sujet, il convient de présenter les Inuit et de brièvement décrire le contexte du projet, de 1971 à aujourd'hui.

1. Les Inuit

Sise au nord du 55^e parallèle, la région septentrionale du Québec — le Nunavik (carte 1)— est habitée quasi exclusivement par une population inuit d'environ 7 000 personnes. Les Inuit sont répartis dans 15 collectivités, dont les populations varient de 120 à 1 500 personnes.

Le territoire est vaste (plus de 320 000 km carrés), et il n'y existe aucune route, les collectivités n'étant reliées entre elles et avec le Sud du Québec que par le biais d'une ligne aérienne régionale. La sédentarisation, qui a débuté dans les années cinquante, a entraîné de profondes transformations dans la société inuit ; peu à peu, l'économie de subsistance axée sur la chasse, la pêche et le piégeage est devenue une économie mixte où l'emploi salarié tient un rôle toujours plus grand. Les valeurs traditionnelles axées sur la nature se superposent aux valeurs nouvelles venues d'un monde étranger.

La société inuit doit donc affronter d'énormes difficultés. Les solutions ne sont pas légion, et dans un tel contexte de changement rapide venu de l'extérieur, l'implantation d'un mégaprojet hydroélectrique soulève des questions fondamentales et ne laisse personne indifférent.

2. Le contexte

a) *Le projet de la Baie-James*

En 1971, le gouvernement du Québec décide d'entreprendre le projet d'aménagement hydroélectrique de la baie James (tableau 1). À l'époque il n'y avait ni consultation, ni évaluation environnementale et encore moins de négociation. La population apprend par la voix des médias qu'un projet de grande envergure allait être mis en chantier. En novembre 1972, l'Association des Indiens du Québec proteste auprès du gouvernement eu égard aux droits aborigènes sur le territoire. Les deux groupes indigènes directement touchés par le projet, soit les Cris et les Inuit, demandent au tribunal d'interrompre les travaux jusqu'à ce que leurs revendications foncières soient réglées. En 1973, ils obtiennent une injonction qui sera renversée une semaine plus tard par la Cour d'Appel.

Bien que la cause fut perdue devant les tribunaux, les groupes indigènes y gagnèrent sur le plan politique, car le gouvernement du Québec consentit d'entreprendre des négociations qui allaient déboucher, en 1975, sur la conclusion d'un règlement des revendications territoriales, la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (la Convention).

Aux termes de la Constitution du Canada, la Convention est un traité qui a établi un contexte économique-politico-juridique pour les territoires de la baie James et du Nunavik. En vertu de la Convention, les Cris et les Inuit ont reçu une indemnité financière ; de plus, toute une panoplie de droits leur ont été reconnus et un éventail de structures politiques et économiques ont été mises en place, lesquelles sont toutes administrées par les indigènes et pour leur propre compte.

Au nombre des droits reconnus, la Convention énonce des processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux pour tout développement sur les territoires visés. De plus, elle prévoit la possibilité, pour les Inuit, les Cris et Hydro-Québec, de conclure des accords sur les mesures d'atténuation touchant des projets de développement futurs.

Enfin, la Convention établit la société Makivik, qui est chargée de promouvoir et de protéger les droits et intérêts de ses seuls et uniques membres, les Inuit du Nunavik.

b) Le projet Grande-Baleine

Dans la foulée du projet de la Baie-James, Hydro-Québec entreprend le projet Grande-Baleine, lequel sera caractérisé par deux grandes périodes : 1976-1982, puis 1988-1994.

En 1976, Hydro-Québec crée un comité mixte, chargé de diffuser l'information aux Cris et aux Inuit de Kuujjuarapik. Comme le comité n'est pas très efficace, le Grand Conseil des Cris proposera en 1979 à Hydro-Québec de créer une table de coordination pour examiner tous les projets hydroélectriques qui toucheraient la population crie. En 1980, les Inuit font de même pour tous les projets au nord du 55^e parallèle.

Évidemment, le projet Grande-Baleine est à l'ordre du jour ; les discussions portent sur les stratégies d'accès, les corridors routiers, les options portuaires, l'emplacement des aérodomes, ainsi que les mesures d'atténuation.

En 1982, le projet Grande-Baleine est reporté à une date ultérieure ; les recherches, consultations et discussions sont interrompues si bien que les comités et tables de coordination n'ont plus leur raison d'être.

En 1988, Hydro-Québec revient à la charge. C'est à partir de ce moment que les activités s'accroissent et c'est ici que nous entrons dans le vif du sujet : d'abord les structures d'évaluation environnementale mises en place par les gouvernements et le rôle qu'y tiennent les Inuit ; ensuite, le cheminement de la prise de décision chez les Inuit.

3. Les structures d'évaluation environnementale

Dès le début Hydro-Québec présente un calendrier très serré et propose, afin d'accélérer le déroulement de l'évaluation environnementale, de scinder le projet : d'une part l'évaluation porterait sur la route et les infrastructures et, d'autre part, sur les barrages et digues. Ainsi, Hydro-Québec

pourrait entreprendre la construction de la route parallèlement à l'évaluation de la deuxième tranche du projet.

La scission du projet aux fins de l'évaluation soulève un grand débat, et là commence vraiment la participation des Inuit et des Cris au processus décisionnel relatif à l'évaluation environnementale.

Les Cris intentent une poursuite en Cour supérieure du Québec afin de faire invalider la scission du projet aux fins de l'évaluation environnementale. La société Makivik emboîte le pas et intervient dans cette poursuite. Toutefois, l'affaire est réglée à l'amiable lorsque Hydro-Québec annonce qu'elle ne scinderait pas le projet. Restait à déterminer comment l'ensemble du projet serait évalué.

En effet, le projet devait être examiné par cinq comités d'évaluation environnementale. Un cauchemar bureaucratique, qu'il fallait rendre cohérent. Les Cris, les Inuit, Hydro-Québec et les deux paliers de gouvernement ont donc conclu, en janvier 1992, un protocole d'accord portant notamment sur les quatre grands points suivants :

1. les cinq comités devaient coordonner leur action pour ne procéder qu'à une seule évaluation environnementale ;
2. leur composition était réduite et mieux équilibrée ; ils passaient de 27 personnes, dont 17 délégués du gouvernement, à 21 personnes, dont dix représentants des indigènes ;
3. les gouvernements mettaient un fonds de 2 M \$ à la disposition de l'ensemble des intervenants; la part réservée aux Inuit était de 666 666 \$;
4. Hydro-Québec acceptait d'allouer en sus aux Inuit la somme de 1,5 M \$ et de participer à la formation d'un groupe d'échange d'informations techniques visant la justification du projet et composé de représentants d'Hydro-Québec, des Inuit et des Cris.

La première tâche des comités d'examen était de rédiger la directive devant guider Hydro-Québec dans la réalisation de l'étude des impacts environnementaux (ÉIE). De janvier à mars 1992, les comités tinrent des audiences publiques sur le contenu de la directive dans les collectivités inuit

et cries affectées par le projet, ainsi qu'à Montréal afin de permettre aux divers intervenants de faire des présentations.

Dans chaque collectivité, un nombre important de personnes exprimèrent leurs préoccupations, appréhensions et craintes. En mars, la société Makivik présentait 87 recommandations sur le contenu de la directive. En avril, les comités publiaient un projet de directive et en juin, la société Makivik leur présentait ses commentaires. En septembre, la directive était transmise au promoteur.

Un peu moins d'un an plus tard, soit le 31 août 1993, Hydro-Québec déposait le *Rapport d'avant-projet* contenant l'étude des impacts sur l'environnement, suivi en février 1994 d'un résumé en version crie et inuit, et en avril, d'un document audiovisuel. Enfin, après une autre consultation publique sur l'analyse de conformité de l'Étude des impacts environnementaux (ÉIE) avec la Directive, à laquelle Makivik a participé en déposant son *Rapport sur l'analyse de conformité* en juillet 1994, les comités publiaient en novembre dernier le *Rapport conjoint sur la conformité et la qualité de l'étude des impacts sur l'environnement du projet hydroélectrique Grande-Baleine*.

4. Les négociations

Parallèlement au processus d'évaluation environnementale, les Inuit et Hydro-Québec s'engageaient en 1990 dans un processus de négociations.

Bien qu'elle traite des mêmes sujets, la négociation crée une toute autre dynamique. Elle donne directement accès aux instances décisionnelles d'Hydro-Québec ; elle offre une autre voie pour déterminer directement avec le promoteur la portée réelle des répercussions du projet et de voir si elles peuvent être atténuées au minimum ou circonscrites ; elle détermine si Hydro-Québec partagera, de façon juste et équitable, les bénéfices tirés du projet avec les Inuit des collectivités les plus touchées et ceux de la région dans son ensemble. Les négociations constituent une formule officielle qui exclut la confrontation ; les parties peuvent donc échanger renseignements et opinions sur la conception et le calendrier du projet, l'impact social et environnemental et les mesures

d'atténuation et les indemnités.

Les négociations ont permis aux Inuit d'examiner de près les plans d'Hydro-Québec et de les modifier. Par exemple, la variante que préférait Hydro-Québec comportait le détournement d'une importante rivière (carte 2) auquel Hydro-Québec a renoncé, en grande partie à cause des discussions franches ayant permis aux Inuit d'exprimer leur opposition à cette composante du projet Grande-Baleine. Enfin, les négociations ont débouché en avril 1994 sur une *Entente de principe* qui engageait les parties à négocier les modalités d'une convention définitive relative à divers sujets, tels l'emploi, la formation, les mesures mitigatrices et les compensations financières.

Ce qui précède résume relativement bien la participation, l'interaction des Inuit avec les processus des évaluations environnementales et des négociations. Regardons maintenant de l'intérieur du groupe inuit la méthodologie qui a permis cette interaction.

5. La prise de décision chez les Inuit

Avant la mise en branle de tout ce processus d'évaluation environnementale et de négociations, Hydro-Québec et les Inuit s'étaient entendus pour établir, dès le début de 1989, un Groupe de travail composé de quatre délégués Inuit, qui allait permettre à Hydro-Québec d'informer la population inuit et d'obtenir ses réactions. Par ailleurs, les Inuit percevaient ce Groupe comme l'occasion de se mettre à jour et de s'assurer que la population soit bien informée.

Lorsque débutèrent les négociations entre Hydro-Québec et les Inuit, en 1990, ce Groupe de travail fut intégré à l'équipe chargée de négocier avec le promoteur et de participer à l'évaluation environnementale en concertation avec les collectivités affectées et la population du Nunavik dans son ensemble. Cette équipe se composait de représentants de Makivik, de membres des trois collectivités affectées, d'avocats et de consultants. Cette structure est décrite au tableau 2.

De concert avec les autres membres de cette équipe, les 6 représentants et 12 délégués Inuit, répartis en trois groupes de travail - un groupe pour chacune des communautés -, ont soumis des

exposés lors des audiences publiques dans les collectivités, ont tenu des réunions pour répondre au document de consultation distribué par Hydro-Québec dans chaque collectivité et enfin, tout particulièrement dans le cadre des négociations et du processus environnemental, ils ont passé l'ÉIE au peigne fin.

De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, Makivik a déposé un document de près de 200 pages analysant la conformité de l'ÉIE à la directive. Cette analyse a été rédigée avec la participation d'une vingtaine d'experts et des dix-huit représentants-délégués inuit réunis en trois groupes de travail. Les commentaires et recommandations des conseillers techniques ont été réunis à ceux des groupes de travail inuit. L'ébauche ainsi produite a été révisée à plusieurs reprises et le texte définitif fut déposé auprès des comités d'évaluation environnementale.

Au cours des consultations et discussions, les représentants des collectivités inuit informaient la population et en consignaient les réactions, notamment par le biais de la radio communautaire. Il faut signaler ici que ce médium est devenu le moyen par excellence de rejoindre le public. À certaines heures de la journée tous les Inuit sont à l'écoute et peuvent communiquer leurs commentaires directement sur les ondes. Ainsi les représentants des collectivités apportaient presque invariablement à l'équipe de négociation le consensus populaire.

Ce brassage d'idées ne se faisait pas seulement dans les trois collectivités les plus affectées. La société Makivik tenait la région du Nunavik informée du déroulement des négociations et du processus d'évaluation environnementale. Enfin, lors d'une réunion tenue à Montréal en février 1994, plus de 70 représentants de tous les villages du Nunavik entérinèrent l'Entente de principe Kuujjuarapik relative aux négociations et dont nous parlions précédemment.

Le consensus est donc né d'un processus itératif ; les collectivités affectées, et le Nunavik dans son ensemble, ont été partie intégrante du processus décisionnel.

Conclusion

Dans ce contexte de négociation et d'évaluation environnementale, le projet a été revu, discuté,

analysé et même modifié. La directive a été conçue par les comités d'examen à la lumière des valeurs et préoccupations des gens affectés par le projet.

La participation des Inuit à ces deux processus décisionnels s'est faite par un travail de concertation entre la société Makivik et les membres des collectivités. Élaborée sur le tas, au fur et à mesure des difficultés, la méthodologie s'est bâtie dans un échange constant entre la société Makivik et les collectivités.

Le consensus se formait lentement, par étape, dans une constante analyse de chaque composante du projet. La décision de signer l'Entente de principe n'a été prise qu'après un long processus de discussions parmi les représentants de l'ensemble du Nunavik.

Les grands principes de la politique de consultation et de participation de la Banque mondiale² ont été plus que respectés : non seulement les Inuit ont participé pleinement au processus d'évaluation environnementale, mais ils ont aussi participé à une négociation avec le promoteur.

La méthodologie n'a pas fait l'objet d'une analyse scientifique. Elle n'a jamais été validée. Elle semble toutefois avoir donné les résultats escomptés de consultation, de participation et de concertation. En outre, les collectivités ont acquis une certaine assurance, une impression de contrôler des événements qui autrement leur échapperaient totalement, le sentiment d'être acteurs plutôt que spectateurs.

Mais des craintes demeurent. Même si le projet a été reporté aux calendes grecques par le premier ministre du Québec en novembre dernier, ce branle-bas de combat a laissé des séquelles. Il est en effet difficile de croire que l'on puisse entreprendre toutes ces démarches avec des collectivités du genre sans que celles-ci n'en ressentent des répercussions sociales importantes. Les collectivités cherchent d'ailleurs à identifier, connaître et expliquer le profond malaise ressenti. Pour cette raison, Hydro-Québec a été saisie d'une demande d'entreprendre une recherche sur les répercussions sociales du mégaprojet qui n'a jamais eu lieu.

Références

1. BHATNAGAR, B. et A.C. WILLIAMS (éds), Participatory Development and the World Bank. Potential Direction for Change. World Bank Discussion Papers, no.183. The World Bank, Washington. *In* Vincent, S. 1994. La consultation des populations. Définitions et questions méthodologiques. Dossier-synthèse No.10:32. Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine (1992).
2. THE WORLD BANK. Environmental Assessment Sourcebook. Vol. 1. Policies, Procedures, and Cross-Sectorial Issues. Environment Department. Chapter 7. World Bank Policy on Community Involvement and the Role of Non-governmental Organizations in Environmental Assessment (1992).

Carte 1

Le Nunavik et le territoire de la Baie James

Tableau 1 -
Calendrier des évènements

Carte 2

Situation du projet

Tableau 2

