

LA DIMENSION SOCIO-CULTURELLE DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ

QUELS PROJETS DE COMPENSATION ? L'EXEMPLE DU QUÉBEC

JULIE GOBERT



(Crédit photo : Julie Gobert)

Southwest Detroit : un quartier particulièrement « impacté » par la pollution et les nuisances. Quel type de “Community Benefits Agreement” pour les populations locales face aux nouveaux projets de développement d’envergure transnational (Canada/États-Unis)?

La compensation des atteintes à la biodiversité n’est viable que si elle est la dernière étape pour le maintien voire l’amélioration du capital naturel et qu’elle est de ce fait précédée par deux séquences : éviter et réduire les impacts au maximum (Germaneau et al., 2012).

Or, cette réparation écologique n’est pas dénuée de lacunes et de risques. Tout d’abord, elle reflète souvent une vision de l’environnement se réduisant aux aspects écologiques et minimise les impacts socio-culturels. Ensuite, en elle-même, elle peut induire ou renforcer une distribution inéquitable des biens environnementaux. C’est pourquoi dans certains cas, elle est dépassée et accompagnée par des mesures compensatoires socio-économiques.

DES PROCÉDURES D’ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALES ET DE COMPENSATION INTÉGRANT PEU LES ENJEUX SOCIO-CULTURELS

Si les lois sur la protection de la nature ont fleuri dans les années 70 au sein des pays de l’OCDE, et que l’étude d’impact est devenue une condition indispensable à la réalisation de certains projets, la biodiversité y apparaissait au travers des composantes naturelles, prises en compte individuellement, selon une logique séquentielle et thématique. Les interactions et les services écologiques utiles aux parties prenantes n’étaient pas ou peu intégrés dans

la réflexion ; les effets cumulatifs dans le temps et dans l'espace généralement passés sous silence. La compensation des dommages était pensée également de manière technique, peu systémique.

Aujourd'hui, les méthodologies d'évaluation s'affinent de plus en plus du fait à la fois d'une meilleure connaissance des interactions au sein des écosystèmes mais aussi d'une conscientisation plus forte des effets sur l'environnement des activités humaines.

Cependant, les évaluations d'impact se consacrent d'abord aux impacts écologiques, méconnaissant les dimensions sociales et humaines des atteintes à un environnement spécifique. On se limite souvent à un inventaire du milieu social (recensement des données socio-démographiques et économiques), mais peu aux conséquences des impacts écologiques sur la qualité de vie ou le vécu des populations riveraines. Or, la construction d'une infrastructure se traduit potentiellement à la fois par une exposition accrue aux risques, aux pollutions, aux nuisances, mais aussi par des pertes nettes en termes d'aménités environnementales ou économiques. Ne sont pas non plus prises en compte, ou peu souvent, les vulnérabilités ou les capacités de résilience des populations face aux impacts auxquels elles sont exposées. Cela se ressent également dans la manière de penser et de construire les mesures compensatoires : **l'objectif de déplacement - récréation d'écosystèmes est aveugle quant aux populations bénéficiaires ou perdantes.**

Pourtant, les parties prenantes des projets soumis à étude d'impact retirent des bénéfices sociaux et économiques des écosystèmes, comme les milieux humides urbains. La rupture introduite avec une compensation hors site a nécessairement des conséquences sociales puisque le territoire «perdant» s'expose à une baisse de protection contre les inondations et ne peut plus bénéficier ni des avantages esthétiques, ni des opportunités récréatives offerts par ces espaces ouverts [BenDor et al, 2007].

Des études tendent ainsi à démontrer que les populations qui bénéficient de la revalorisation de certains milieux¹ ne sont pas les mêmes que celles qui les perdent : ce qui a priori renforcerait les inégalités dans l'accès aux espaces naturels et se solderait par une perte définitive pour certains territoires, bien qu'aucune baisse du bien-être social global ne puisse être démontrée [Ruhl, Salzman, 2006].

Le milieu recréé touche en outre un nombre moins important d'individus, car le milieu détruit qui était souvent en milieu urbain ou urbanisable est fréquemment reconstitué dans un milieu rural, moins dense.

EVALUER ET RÉPONDRE AUX RISQUES LIÉS AUX ENJEUX SOCIO-CULTURELS

En raison de la mobilisation des riverains, des collectivités locales et/ou des populations locales, à la fois sur les arènes juridiques et politiques, :

- d'une part les législations ont évolué vers une meilleure justice procédurale (consultation voire concertation avec les populations impactées),
- d'autre part les promoteurs ont été obligés de revoir leur manière d'agir en intégrant le territoire d'implantation (le milieu) et les populations y vivant.

Ils ont dû développer d'autres types de compensation qui ne peuvent se résumer à des indemnités financières et qui, la plupart du temps, prennent une forme contractuelle. La négociation de ces mesures est généralement indépendante du processus d'évaluation environnementale, d'enquête publique et de compensation écologique.

Les compensations socio-environnementales

Les compensations socio-environnementales peuvent être considérées comme une solution à la « **disjonction scalaire des impacts**² », expression évidente de l'inégale distribution des externalités.

¹ Quand la compensation ne peut se faire sur ou à proximité du site du projet – ce qui est assez souvent le cas.

² Déconnexion de l'aire des impacts positifs par rapport à l'aire des impacts négatifs.

De fait, les infrastructures (aéroport, centrales électriques) impactent leur territoire à la fois positivement et négativement. Or, les impacts positifs touchent des échelles beaucoup plus larges que les impacts négatifs (pollution, risques, nuisances telles que la congestion routière, le bruit, la possible dévalorisation des biens immobiliers) qui se concentrent sur l'espace d'accueil de l'infrastructure.

La redistribution des effets positifs ne vient donc pas compenser les effets négatifs contrairement à ce qui est souvent avancé par les promoteurs et exploitants pour justifier leur projet. La création potentielle d'emplois qu'induisent la construction et le fonctionnement d'un équipement ne se traduit pas nécessairement par l'embauche des riverains, dès lors qu'il existe un décalage entre l'offre et la demande de compétences.

Les retombées en termes de développement économique, de fourniture d'un service ou d'un produit (électricité, amélioration de l'accessibilité) ne sont pas non plus nécessairement localisées. De même, la fiscalité n'est pas une contrepartie efficace et équitable car le niveau administratif qui la perçoit ne correspond que rarement à l'empreinte scalaire des nuisances (ville, intercommunalité). Cette disjonction spatiale existe aussi dans le cas des compensations écologiques hors site.

Les compensations socio-environnementales viennent compléter les compensations écologiques en renforçant un ensemble de liens entre territoire d'impacts et territoire d'application des compensations.

Le lien au territoire se fait par la production de **normes endogènes**. Si la diminution du rejet dans le milieu de polluants résulte seulement de l'application de la législation en vigueur, elle ne sera pas appréhendée comme une compensation. Le lien avec l'espace sera établi si, en raison de la concertation, des efforts plus importants sont consentis localement pour abaisser le niveau d'émission de matières dangereuses, à la fois pour les humains et pour la nature.

Le lien fonctionnel existe, si on considère qu'une atteinte à la santé des individus ne sera pas dédommée

par un meilleur accès aux emplois générés par l'activité de l'infrastructure, mais par des études épidémiologiques complémentaires, le financement de centres de santé et/ou surtout par la diminution des rejets à la source. Les compensations sont liées soit aux impacts engendrés par l'infrastructure, soit aux besoins des composantes du territoire, que l'équipement ne comble pas. Par conséquent, l'équivalence entre impacts et mesures compensatoires ne se fonde pas sur une durabilité faible.

Le lien temporel paraît au premier abord moins important que pour la compensation écologique, puisque la survie des espèces n'est pas menacée. Pourtant l'acceptabilité sociale n'est envisageable que si l'application des mesures intervient en même temps (création d'emplois, allotissement des contrats) ou à la suite immédiate de la construction de l'infrastructure.

Tisser ou renforcer ces liens demande de bien connaître l'étendue et la forme des impacts.

La difficile évaluation des impacts socio-environnementaux d'une infrastructure

Déterminer l'ampleur des atteintes socio-environnementales s'avère peu aisé. Il n'existe pas de méthode standard de comptabilisation, d'autant qu'on agit sur des aspects multi-dimensionnels, multi-sectoriels et multi-scalaires (écosystèmes, bassins d'emploi, développement économique).

Les techniques d'évaluation sont souvent considérées comme non satisfaisantes par les acteurs concernés, telle la monétarisation. Les chercheurs s'appuient préférentiellement sur deux techniques : les préférences révélées (et plus spécifiquement sur la méthode des prix hédoniques) [Bréchet, Gérard, 2009] et les préférences déclarées, en recourant à la méthode d'évaluation contingente. Cette dernière repose sur l'élaboration d'un scénario où les enquêteurs estiment la propension à payer ou à recevoir des individus pour une amélioration ou une dégradation de la qualité de leur environnement. Cette méthode permet aussi de connaître la valeur de certains biens

environnementaux pour les riverains et donc ce que représente leur perte.

De manière générale pour évaluer la propension à accepter une infrastructure par de futurs riverains, cette méthode est assez peu révélatrice [Kunreuther et al., 1988] car ils ont des difficultés à se projeter dans une situation future. Elle donne plus de résultats quand il s'agit d'une infrastructure déjà existante dont les habitants ressentent déjà les effets [Faburel, Maleyre, 2004].

La monétarisation peut toutefois faire émerger un « impact » orphelin et favoriser un arbitrage, mais elle ne peut être un principe d'action et d'équilibre entre respect de l'environnement et développement économique. Elle réifie les différentes dimensions d'un territoire et des relations qui existent ; à cet égard, elle est considérée comme peu probante. En fait, sur nos terrains d'enquête³, les méthodes d'évaluation discursives et délibératives étaient privilégiées, parce qu'elles seules permettent de dépasser les estimations strictement individuelles qui ressortent des méthodes précédemment évoquées. Elles ne se concentrent pas sur une reconstruction a posteriori de la valeur collective, mais sur une réflexion actualisée et territorialisée.

ÉTUDE DE CAS AU QUÉBEC

Quelle forme prennent les ententes compensatoires dans le cadre décrit ci-dessus? Au travers de l'étude de deux projets hydroélectriques au Québec, nous donnerons à voir le type de mesures compensatoires socio-environnementales qui peuvent émerger.

Cadre politique et institutionnel

Au Québec, de multiples barrières ont pendant longtemps empêché les Premières nations de participer activement au devenir de leur territoire

et d'en contrôler les usages : le blanc seing laissé à certaines grandes entreprises publiques pour exploiter les ressources et occuper les territoires, leur statut juridique, leur manque de ressources financières, le temps très court des évaluations d'impact, les formes d'enquête peu familières aux Autochtones (audiences publiques), la non-reconnaissance de leur expertise profane, essentiellement basée sur l'observation et la connaissance de la nature et ne répondant pas aux principes de la démonstration scientifique.

Toutefois, de grandes actions entreprises par des populations autochtones au Nord du Québec à la fin des années 70 (les Cris contre le complexe hydroélectrique la Grande⁴) et tout au long des trois dernières décennies ont modifié les lois et les procédures.

Dans le même temps, des liens solides et durables se sont établis entre les communautés et certains universitaires, notamment des anthropologues, afin de défendre les droits⁵ des Autochtones. Cette alliance a permis de faire valoir les savoirs traditionnels.

L'intégration du milieu en amont des évaluations environnementales et la négociation de mesures compensatoires sont peu à peu devenues des passages incontournables pour les gouvernements fédéraux et les promoteurs. Ces derniers doivent non seulement consulter les Autochtones et, depuis récemment, les accommoder (c'est-à-dire prendre en compte leurs revendications et y trouver une réponse).

Les jugements Maalouf et Calder de 1973 sont à cet égard déterminants, puisque jusque-là les Autochtones ne bénéficiaient que de « droits d'usufruit temporaires (...) tant que la Couronne ne cédait la propriété ou l'usage [des terres et ressources] pour la colonisation agricole, l'exploitation forestière, la construction de barrages hydroélectriques. » [Charest, 2003] Par l'arrêt Calder, la Cour suprême confirme la persistance des droits ancestraux là où ils n'ont pas été éteints légalement. Ces deux jugements ont ainsi contraint les autorités à renouer le dialogue avec ces populations.

³ Les aéroports de Berlin et de Los Angeles, l'installation d'un terminal de fret à Southwest Detroit, les usines Airbus sur le Mülhenberger Loch à Hambourg et les terrains au Québec approfondis ci-après.

⁴ Sa conséquence la plus directe fut la Convention de la Baie James et du Nord québécois.

⁵ Les droits ancestraux correspondent à des coutumes, pratiques et traditions faisant partie intégrante de la culture autochtone. La nature de l'occupation et de l'utilisation du territoire peut avoir changé en raison des évolutions techniques ; pour autant cela n'entraîne pas la nullité de ces droits.



Le projet européen Airbus/EADS et le Mühlenberger Loch: altercation des échelles? Un écosystème protégé face aux ambitions de l'agglomération d'Hambourg

La jurisprudence *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* [Cour suprême du Canada, 11 déc. 1997, 7] a de plus obligé les provinces et les promoteurs à négocier les projets de développement⁶ « en faisant participer les peuples autochtones à la prise de décision concernant leurs terres [...] et qu'il y a toujours obligation de consultation et dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. »

Les mesures compensatoires écologiques et socio-environnementales dans le cadre de projets hydro-électriques

L'enjeu des compensations socio-environnementales est pour les peuples autochtones de préserver leurs traditions, de défendre leur territoire et de pouvoir profiter des retombées économiques générées par une infrastructure. Ce fut le cas dans deux projets hydroélectriques menés sur la Côte Nord du Québec, l'un à Tournustuc (2001), l'un sur la rivière Mashteuiash (2003).

Dans le cadre des dérivations nécessaires aux projets hydroélectriques Tournustuc, un **partenariat commercial** a ainsi été institué entre la communauté autochtone et Hydro-Québec: la communauté Betsiamites investit 17.5% des coûts des projets,

assume sa part des frais de turbinage, d'exploitation et de suivi environnemental et reçoit en contrepartie un montant équivalent à 17.5% de la valeur de l'énergie produite. Étaient également prévus un **fonds communautaire de Betsiamistes** pour favoriser le développement économique et culturel, un fonds pour les travaux correcteurs [Entente Pessamit, 1999 ; Roux, Seelos, 2004], ainsi qu'une entente sur la protection des populations halieutiques au travers de la Société de restauration du saumon de la rivière Betsiamites.

L'entente entre la communauté Mashteuiatsh et Hydro-Québec pour le projet Péribonka comprenait quant à elle :

- un fonds de promotion des activités traditionnelles,
- un fonds de travaux correcteurs avec pour objectif principal d'améliorer ou de mettre en valeur l'environnement, d'améliorer et d'entretenir les infrastructures locales, de soutenir le développement de la communauté,
- un fonds de développement communautaire.

Une part des contrats de sous-traitance pour les études préalables et pendant la période de construction a été octroyée à des entreprises innues⁷. Ces contrats ne font certes pas l'objet de procédure d'appel d'offre mais

⁶ Exigences réitérées en novembre 2004 par deux arrêts (*Haïda et Taku River*) portant sur l'obligation de consulter les peuples autochtones et de trouver des accommodements à leurs préoccupations.

⁷ Groupe autochtone (nation) originaire de l'est de la péninsule du Labrador (Québec), comprenant plusieurs communautés (dont Betsiamites, Mashteuiatsh, etc.)

doivent satisfaire les mêmes exigences de qualité, de respect des coûts et des échéanciers.

Les Autochtones sont par ailleurs très vigilants quant aux mesures de protection ou de déplacement des sites archéologiques et des lieux de sépulture. C'est probablement dans ce domaine qu'ils sont le plus impliqués en amont du projet.

Innovation notable pour le projet Péribonka, HydroQuébec a également noué une entente avec les Municipalités régionales de Comté (MRC) concernées, c'est-à-dire avec les collectivités allochtones. L'entente entre la MRC de Maria-Chapdelaine et Hydro-Québec s'est ainsi déclinée par la constitution de deux fonds :

- le fonds de travaux correcteurs, lequel est sous la responsabilité de la MRC et doit « avoir pour objet l'amélioration ou la mise en valeur de l'environnement, faciliter l'utilisation du territoire de la MRC et l'amélioration et l'entretien des infrastructures locales et récréo-touristiques, en privilégiant de manière raisonnable le territoire à proximité de la rivière Péribonka. »
- le fonds de développement régional contrôlé, géré et administré par la MRC.

CONCLUSION

L'exemple québécois montre les interrelations entre compensations socio-environnementales, territoire et nature de l'occupation de ce territoire par les populations. Dans d'autres pays, les contrats peuvent être beaucoup plus précis dans la définition des mesures compensatoires, pour palier l'injustice environnementale des populations vulnérables. Il ne faudrait pas tomber dans l'excès inverse toutefois ! Les aspects humains et sociaux pourraient prévaloir sur les atteintes au milieu ; la minimisation et la compensation des atteintes à l'environnement étant ainsi réduites à ce qui touche les communautés humaines. C'est pourquoi Synergiz souligne que traiter des impacts sociaux et économiques ne doit pas se faire au mépris des impacts sur la biodiversité.

Références :

BenDor, T., et Brozovic, N., 2007. Assessing the Socioeconomic Impacts of Wetland Mitigation in the Chicago Region. *Journal of the American Planning Association* 73(3), 263–282

Bréchet, T. et Gérard, A., 2009. Une évaluation objective des nuisances subjectives de l'aéroport de Bruxelles-National. *Regards Economiques* 66, 1-75

Charest, P., 2003. Qui a peur des Innus? Réflexions sur les débats au sujet du projet d'entente de principe entre les Innus de Mashteuiatsh, Essipit, Betsiamites et Nutashkuan et les gouvernements du Québec et du Canada. *Anthropologie et Sociétés* 27(2), 185-206

Faburel, G., Maleyre, I., Peixoto, F., 2004. Dépréciation immobilière et ségrégation sociale pour cause de bruit des avions – Mesures économétriques et analyse territoriale dans 8 communes proches de l'aéroport d'Orly, IUP, CRETEIL, 54p.

Germaneau, C., Quétier, F., Gobert, J., Persegol, L., Barra, M., Houdet, J., 2012. La compensation de la biodiversité ? Lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions ! Principes comptables pour mettre en œuvre la séquence « éviter – réduire – compenser », Cahier technique 2012-01, Synergiz, 25p.

Kunreuther H., Desvoves W., and Slovic P., 1988, "Nevada's predicament: Public perceptions of risk from the proposed nuclear waste repository", *Environment* 30(8), 16-20.

Roux, D. et Seelos, K., 2004, Building on Partnerships with Aboriginal Communities', *Hydropower and Dams* 4, World Bank.

Ruhl, J.B. et Salzman J., 2006, The effects of wetland mitigation banking on people, *National Wetlands Newsletter* 28(2), 9-14.

Remerciements : Joël Houdet et Charles Germaneau

Citation recommandée :

Gobert, J., 2012. La dimension socio-culturelle des atteintes à la biodiversité. Quels projets de compensation ? L'exemple du Québec. Etude de cas 2012-01, Synergiz, 6p.