



## **Développement portuaire du Saint-Laurent**

**Avis de Stratégies Saint-Laurent portant sur le projet Beauport 2020  
déposé à l'Agence canadienne d'Évaluation environnementale (ACÉE)**



**Février 2017**

## **Préambule**

Stratégies Saint-Laurent souhaite tout d'abord remercier les représentants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) de lui avoir permis de prendre part aux consultations sur les évaluations environnementales portuaires, notamment celles du projet d'agrandissement du port du Québec, le projet Beauport 2020.

Stratégies Saint-Laurent est un organisme à but non lucratif qui regroupe les comités de zones d'intervention prioritaire (ZIP) du Québec. Sa mission première est de favoriser, par des modèles novateurs, la participation des collectivités riveraines dans la protection, la réhabilitation et la mise en valeur du Saint-Laurent. Créé en 1989, Stratégies Saint-Laurent et les comités ZIP sont reconnus depuis 1993 comme collaborateurs privilégiés du Canada et du Québec dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (Plan Saint-Laurent).

Fort de son expérience depuis plusieurs années au sein du Comité de concertation navigation (CCN) du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) et du Comité consultatif du Saint-Laurent de l'Alliance verte, Stratégies Saint-Laurent a souhaité, par l'entremise de ce mémoire, présenter sa vision du développement portuaire dans un contexte de gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL). Les éléments de réflexion ainsi que la formulation de recommandations reposent sur un travail de recherche mené conjointement avec nos experts du milieu maritime que nous remercions.

## Table des matières

### Introduction

### Partie I : Recommandations pour une vision intégrée et holistique du développement portuaire du Saint-Laurent

*Favoriser une meilleure coordination des politiques fédérales et provinciales*

*Mettre en place un comité de concertation permanent regroupant l'ensemble des acteurs du Saint-Laurent*

*Élaborer une planification stratégique du développement portuaire*

*Favoriser une coopération interportuaire en vue d'une meilleure complémentarité*

*Produire une Évaluation environnementale stratégique (ÉES) qui considère les effets cumulatifs des projets portuaires et de transport maritime sur le Saint-Laurent*

*Favoriser l'approche de précaution assurant la conservation du Saint-Laurent*

### Partie II : Les enjeux d'un développement portuaire durable du Saint-Laurent

*Limiter les impacts environnementaux et les pressions cumulatives sur l'écosystème du Saint-Laurent (environnement)*

*Favoriser l'implication des communautés, la transparence et accroître la responsabilité sociale des ports (gouvernance)*

*Favoriser le bien-être des populations riveraines du Saint-Laurent et réduire les conflits d'usages (social)*

*Favoriser un développement portuaire durable et équilibré au bénéfice des communautés riveraines (économique)*

### Partie III : Commentaires sur le projet d'agrandissement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec - Beauport 2020

*Protection de l'habitat du Poisson – particulièrement l'habitat essentiel du bar rayé, une espèce en voie de disparition qui fait l'objet d'efforts de rétablissement*

*Perte d'usages temporaire (ou permanent en matière de qualité) pour certaines activités nautiques*

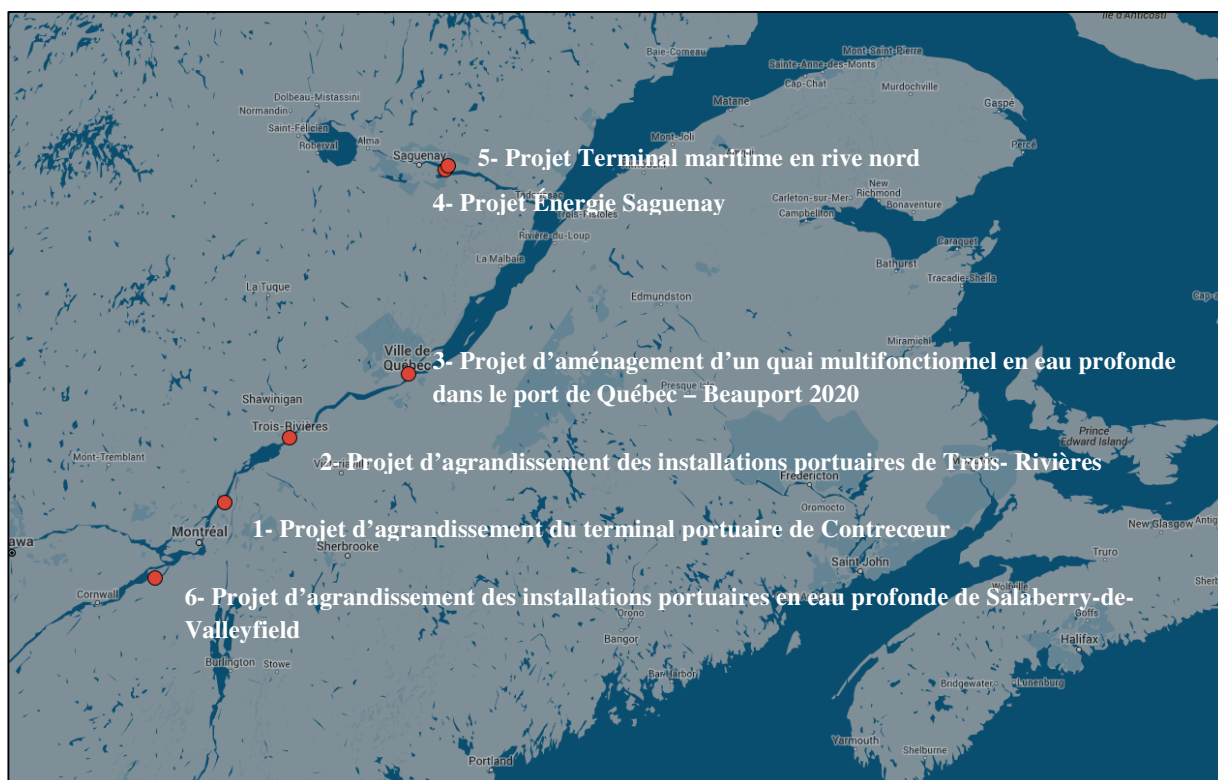
*Amélioration des processus de gouvernance et de participation publique (gouvernance participative)*

### Conclusion

## Liste des acronymes

ACÉE	Agence canadienne d'Évaluation environnementale
AMP	Aire marine protégée
APC	Administration portuaire canadienne
CCN	Comité de concertation navigation
CGIDS	Comité sur la gestion intégrée du dragage et des sédiments
CMI	Commission mixte internationale
EES	Évaluation environnementale stratégique
ÉEC	Évaluation des effets cumulatifs
GES	Gaz à effet de serre
GISL	Gestion intégrée du Saint-Laurent
MDDELCC	Ministère du Développement durable et de la Lutte contre les Changements climatiques
OGSL	Observatoire globale du Saint-Laurent
ONG	Organismes non gouvernementaux
PASL	Plan d'action Saint-Laurent
SGE	Système de gestion environnementale
SODES	Société de développement économique du Saint-Laurent
SSL	Stratégies Saint-Laurent
TCN	Table de concertation nationale
TCR	Table de concertation régionale
ZIP (comité)	Zone d'intervention prioritaire
ZIP	Zone industrialo-portuaire

## Contexte



La démarche de Stratégies Saint-Laurent s'inscrit dans un contexte de développement accru de projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures portuaires le long du Saint-Laurent. À l'heure actuelle, cinq projets ont été déposés à l'Agence canadienne d'Évaluation environnementale (ACÉE) et sont actuellement soumis au processus d'évaluation environnementale à savoir :

- 1- Le projet d'agrandissement du terminal portuaire de Contrecoeur ;
- 2- Le projet d'agrandissement des installations portuaires de Trois-Rivières ;
- 3- Le projet d'aménagement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec – Beauport 2020 ;
- 4- Le projet Énergie Saguenay ;
- 5- Le projet de terminal maritime en rive nord du Saguenay.

À cela s'ajoute le projet d'agrandissement des installations portuaires en eau profonde de Salaberry-de-Valleyfield (6) qui fait l'objet d'un processus d'évaluation environnementale provinciale auprès du MDDELCC ainsi que le développement de 16 zones industrialo-portuaires (ZIP) dans le cadre de la Stratégie maritime du Québec.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/12/01/008-baie-comeau-port-cartier-strategie-maritime-zone-industrialo-portuaire.shtml>

## Introduction

Stratégies Saint-Laurent reconnaît les ports comme des contributeurs à un développement économique plus soutenable en cela qu'ils favorisent un mode de transport moins polluant que le transport routier. Ancrés au sein des territoires, les ports fournissent de nombreuses retombées économiques et participent incontestablement au développement des villes portuaires et des régions. Ils sont les maillons d'une chaîne logistique, commerciale essentielle à l'économie du Québec.

Dans le même temps, le transport maritime et les ports génèrent des impacts environnementaux non négligeables (artificialisation des rives par la construction de quais, de remblais, modification de l'écoulement de l'eau liée aux activités de dragage, modification/perte d'écosystèmes, dérangement d'espèces fauniques etc.) et des nuisances/irritants pour les communautés qui vivent à proximité d'installations portuaires (visuelle, sonore, etc.).

La mise en œuvre de la stratégie maritime du Québec, dans un contexte économique favorable aux échanges commerciaux (accord de libre-échange européen, accord de libre-échange nord-américain, etc.) va indéniablement se traduire par une augmentation importante du transport maritime sur le Saint-Laurent. La plupart, sinon la totalité des ports du Québec vont être amenés à développer des projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures visant à accueillir de plus en plus de navires (et parfois des navires à plus forts tirants d'eau). Les plus avancés ont déjà soumis leurs projets à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE) ou au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC) en vue d'obtenir les autorisations (cf. carte page précédente).

Dans ce contexte, SSL tient à souligner qu'il ne s'oppose pas au développement maritime et portuaire du Saint-Laurent mais qu'il considère que ce développement devrait s'inscrire dans la continuité des efforts de réhabilitation réalisés dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent (PASL) et dont SSL et les comités ZIP font partie. Par ailleurs, à l'heure de la mise en œuvre de la GISL, qui vise une meilleure harmonisation des activités basées sur la concertation de l'ensemble des acteurs, SSL croit que les impacts environnementaux et sociaux pourraient être réduits en privilégiant des modèles novateurs en termes de gouvernance, en instaurant de bonnes pratiques environnementales à l'échelle des ports et surtout en réalisant une planification stratégique et concertée du développement portuaire plus en amont.

## Partie I : Recommandations pour une vision intégrée et holistique du développement portuaire du Saint-Laurent

### Principes généraux :

Stratégies Saint-Laurent considère que le développement maritime et portuaire actuel, réalisé « en silo », ne s'inscrit pas dans les principes de la gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL) qui se met en œuvre au Québec. Sur ce point SSL tient à rappeler que le principe de GISL est inscrit dans la Loi sur l'eau de 2009<sup>2</sup> qui permet, entre autres, au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDLCC) :

*« [...] de pourvoir, aux conditions qu'il fixe avec toute autorité gouvernementale concernée, à la mise en place de mécanismes de gouvernance propres à assurer, pour tout ou partie du Saint-Laurent, la concertation des utilisateurs et des divers milieux intéressés ainsi que la planification et l'harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources et des autres ressources naturelles qui en dépendent [...] »<sup>3</sup>*

La GISL est également reconnue comme une des composantes essentielles de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent, communément appelée Plan d'action Saint-Laurent (PASL)<sup>4</sup>. Cette approche se définit comme un *processus permanent basé sur la concertation de l'ensemble des décideurs, des usagers et de la société civile pour une planification et une meilleure harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources de cet important écosystème qu'est le Saint-Laurent, et ce, dans une optique de développement durable*<sup>5</sup>. L'Agence canadienne d'Évaluation environnementale (ACÉE), qui réalise les évaluations et les consultations des projets portuaires dont celles du projet d'aménagement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec - Beauport 2020 - devrait, à titre de «composante» d'Environnement et Changement Climatique Canada (ECCC), tenir compte du contexte de la GISL dans son analyse du projet. Or, ce n'est actuellement pas le cas. Ce projet, à l'instar des autres analysés, sera considéré du seul point de vue des impacts locaux et sans tenir compte des effets cumulatifs de l'ensemble des activités humaines sur le fleuve. Comment peut-on à la fois se faire le promoteur de la gestion intégrée du Saint-Laurent et analyser les projets les plus importants totalement indépendamment les uns des autres ?

Certes, nous reconnaissons que les processus d'évaluation environnementale des projets portuaires sont nécessaires et permettent de déterminer les impacts des projets de développement sur les milieux naturel et humain immédiats tout en permettant à des personnes concernées de faire connaître leurs points de vue (lors des consultations publiques) mais elles n'interviennent que dans un cadre trop restreint géographiquement et temporellement. Dans ce dernier cas, l'ACÉE n'intervient qu'après la conception initiale du projet. Or, la gestion intégrée est efficace si l'on considère qu'elle puisse intervenir dès la conception (en amont) des projets et pour définir les politiques qui les encadrent, et ce, à l'échelle du Saint-Laurent.

---

<sup>2</sup> Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection du 11 juin 2009, article 14, paragraphe 4. Source : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showversion/cs/C-6.2?code=se:14&pointInTime=20170207#20170207>

<sup>3</sup> Source : [http://planstlaurent.qc.ca/fr/gestion\\_integree.html](http://planstlaurent.qc.ca/fr/gestion_integree.html)

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

En outre, si l'on applique les principes de la GISL, cette approche permettra également d'établir des priorités de développement en privilégiant une vision axée sur la complémentarité et sur les besoins et volontés de l'ensemble des intervenants du Saint-Laurent et non pas seulement au regard d'objectifs économiques des différentes administrations portuaires. Les APC semblent se comporter davantage comme des propriétaires fonciers cherchant à maximiser les revenus de chaque mètre carré plutôt que comme des développeurs participant à la mise en place d'un réseau portuaire, formé d'unités complémentaires et bien intégrées. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que ceux-ci ne présentent pas plus les impacts cumulés des activités liées au transport de marchandises qu'ils ne sont intéressés à ouvrir le débat sur les impacts potentiels de l'augmentation du transport maritime, et notamment les projets potentiels de dragage de capitalisation de la voie navigable. Selon SSL, le développement portuaire actuel se fait de façon non-intégré et désincarné.

Dans cette section, Stratégies Saint-Laurent souhaite apporter quelques éléments de réflexion qui lui semblent fondamentaux pour tendre vers une vision intégrée du développement (et donc durable) portuaire du Saint-Laurent. Ces éléments seront déclinés, en deuxième partie, en enjeux puis en indicateurs qui pourront être appliqués à chaque projet portuaire le long du Saint-Laurent.

Notre vision se décline donc en plusieurs grands thèmes et énoncés de principe :

### ***Favoriser une meilleure coordination des politiques fédérales et provinciales***

Le système portuaire du Saint-Laurent repose sur une vingtaine de ports ayant des statuts différents (Annexe 1). Certains sont fédéraux et constituent des administrations portuaires canadiennes (Montréal, Trois-Rivières, Québec, Saguenay et Sept-Îles). D'autres appartiennent au ministère Transport Canada (Gros-Cacouna, Gaspé, Matane, etc.) alors que certains sont privés (Port-Cartier, Port-Alfred, etc.). Le gouvernement du Québec est, pour sa part, propriétaire de la société industrielle de Bécancour. Certaines municipalités sont également propriétaires d'infrastructures portuaires comme Forestville et Salaberry-de-Valleyfield. La gestion du système portuaire est donc complexe et nécessite une bonne harmonisation entre les deux paliers gouvernementaux.

Cette coordination passe tout d'abord par une clarification de la juridiction environnementale applicable aux administrations portuaires canadiennes. En effet, cette question fait l'objet de plusieurs litiges (ex : port de Québec<sup>6</sup>) et interprétations différentes. Les APC jugent qu'elles sont uniquement soumises aux lois fédérales (dont celle régissant la tenue d'évaluations environnementales) faisant valoir l'argument que leurs territoires sont des propriétés de la couronne. De l'autre, les groupes environnementaux (dont SSL) pensent que le simple fait que ces ports se trouvent au Québec et génèrent des impacts localement justifie l'application des lois québécoises. Dans un contexte où de nombreux projets portuaires voient le jour et étant donné que les impacts potentiels vont affecter des composantes de compétence à la fois fédérale et provinciale, SSL considère qu'une meilleure coordination entre les deux gouvernements est nécessaire.

L'établissement d'un guichet unique pour tous travaux d'agrandissement d'infrastructures portuaires et d'entretien du chenal serait, de plus, souhaitable. Sur ce point, SSL considère que l'évaluation environnementale de tels projets devrait être systématiquement réalisée par une commission

---

<sup>6</sup> Source : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201410/26/01-4812836-agrandissement-du-port-de-quebec-le-provincial-prend-ses-distances.php>



conjointe fédérale-provinciale (Entente Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale signée en 2010).

Stratégies Saint-Laurent considère, par ailleurs, qu'une meilleure coordination est nécessaire au niveau des orientations fédérales et provinciales concernant le Saint-Laurent. En effet et pour illustrer ce point, la Stratégie maritime du gouvernement du Québec, qui vise à favoriser le transport maritime sur le Saint-Laurent, semble aller, dans une certaine mesure, à l'encontre du Plan<sup>7</sup> 2014 de régularisation du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent de la Commission mixte internationale (CMI) qui préconise un retour aux fluctuations naturelles du fleuve Saint-Laurent dans sa partie aval. En effet, la tendance actuelle est à une augmentation de la taille des navires commerciaux (tirants d'eau plus importants) or le niveau d'eau du Saint-Laurent est dans la tendance inverse. Cela est d'autant plus problématique dans un contexte de changements climatiques où une augmentation de 2 à 4 degrés pourrait réduire de 24 % les débits moyens sortants du lac Ontario et ainsi causer une baisse de 1 mètre du niveau d'eau à certains endroits du Saint-Laurent<sup>8</sup>. Stratégie Saint-Laurent considère par ailleurs qu'un meilleur arrimage entre la Stratégie maritime du Québec et la Stratégie de navigation durable est nécessaire. La Stratégie de navigation durable vise, entre autre, à trouver des solutions pour « *atténuer les effets des fluctuations des niveaux d'eau sur le fleuve Saint-Laurent pour les activités de navigation commerciale, de plaisance et des croisières* »<sup>9</sup>.

#### **Recommandations**

1. Stratégies Saint-Laurent recommande qu'il y ait une clarification de la juridiction environnementale applicable aux administrations portuaires canadiennes et que, dans ce cadre, les gouvernements reconnaissent l'application des lois québécoises dans les projets de construction ou d'agrandissement portuaire des APC.
2. Stratégies Saint-Laurent recommande l'établissement d'un guichet unique pour tous travaux d'agrandissement d'infrastructures portuaires et d'entretien du chenal de navigation. Sur ce point, SSL considère que l'évaluation environnementale de tels projets devrait être systématiquement réalisée par une Commission conjointe fédérale-provinciale (selon l'Entente Canada-Québec en matière d'évaluation environnementale signée en 2010).

#### ***Mettre en place un comité de concertation permanent regroupant l'ensemble des acteurs du Saint-Laurent***

Afin d'aboutir à un consensus sur le développement maritime/portuaire au Québec et au Canada, Stratégies Saint-Laurent considère que la concertation, en amont et en continu, entre tous les acteurs du Saint-Laurent (groupes environnementaux, industries maritimes, gouvernements, villes etc.) est nécessaire (plus que des consultations par projet qui font place à la confrontation plus qu'au dialogue). Sur ce point, Stratégies Saint-Laurent tient à rappeler que la concertation se différencie de la consultation en ce sens qu'elle ne se résume pas à une simple demande d'avis mais suppose la

<sup>7</sup> <http://www.ijc.org/files/publications/Plan%202014%20FR.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.ec.gc.ca/stl/default.asp?lang=Fr&n=4BF0EFOC-1>

<sup>9</sup> [http://planstlaurent.qc.ca/fileadmin/site\\_documents/documents/Usages/SND\\_FR\\_2015\\_web\\_acc.pdf](http://planstlaurent.qc.ca/fileadmin/site_documents/documents/Usages/SND_FR_2015_web_acc.pdf)

confrontation entre les parties prenantes, l'échange d'arguments, et l'explication des points de vue de chacun. La concertation est au cœur du principe de GISL et se définit comme :

*« [...] un processus induit ou autonome de construction collective de questions, de visions, d'objectifs ou d'actions communes au moyen d'un dialogue horizontal entre des participants qui s'engagent volontairement et qui reconnaissent mutuellement leur légitimité à participer »<sup>10</sup>*

SSL a suggéré au Ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, la mise sur pied d'une **Table de concertation nationale (TCN)** qui pourrait avoir pour mandat de mettre en place des groupes de travail thématiques sur des problématiques relatives au Saint-Laurent dont celles relatives aux ports. Ce point a également fait l'objet d'une recommandation dans le cadre du mémoire déposé au Ministre délégué aux transports et à l'implantation de la Stratégie maritime du Québec. En effet, la concertation est un des outils prévu par la Stratégie maritime de Québec comme en fait fois cette citation :

*« Pour en assurer la réussite [de la stratégie maritime], le gouvernement prévoit favoriser le dialogue entre les différents représentants de l'industrie maritime, du milieu municipal et de la population, entre autres en misant sur les tables de concertation et les forums existants »<sup>11</sup>*

Le Comité de concertation navigation<sup>12</sup> (CCN), créé en 1998 dans le cadre du PASL et qui a pour mandat de favoriser la concertation entre l'industrie maritime, les groupes environnementaux et les gouvernements fédéral et provincial pourrait également être une plateforme complémentaire pour discuter de ces enjeux portuaires.

La mise en place d'un tel Comité est d'autant plus importante que les tendances concernant le transport maritime vont être amenées à évoluer rapidement (navires de plus en plus gros, opportunités qui émergent en continu, etc.). La nécessité d'établir un dialogue permanent entre le gouvernement fédéral et provincial et les différentes parties prenantes sur cette question du développement maritime et portuaire est primordiale.

## Recommandations

3. Stratégies Saint-Laurent recommande la mise sur pied d'une instance de concertation provinciale sur le Saint-Laurent (Table de concertation nationale (TCN)). Les questions de transport maritime et de développement portuaire devraient faire l'objet d'une planification stratégique et concertée représentative des préoccupations de tous les acteurs du Saint-Laurent regroupés au sein de cette instance. Le fruit d'une telle planification serait ensuite proposé dans le cadre d'États généraux sur le Saint-Laurent et soumis à une vaste consultation publique.

<sup>10</sup>(Beuret, 2006) Source : [http://planstlaurent.qc.ca/fr/gestion\\_integree.html#c1913](http://planstlaurent.qc.ca/fr/gestion_integree.html#c1913)

<sup>11</sup> Source : <https://strategiemaritime.gouv.qc.ca/app/uploads/2015/11/strategie-maritime-plan-action-2015-2020-web.pdf> (p.56)

<sup>12</sup> [http://planstlaurent.qc.ca/fr/historique/a\\_notre\\_sujet/comites\\_de\\_concertation/navigation.html](http://planstlaurent.qc.ca/fr/historique/a_notre_sujet/comites_de_concertation/navigation.html)

### ***Élaborer une planification stratégique du développement portuaire (vision réseau)***

Stratégies Saint-Laurent considère qu'une planification stratégique du développement portuaire à l'échelle du Québec, en concertation avec tous les acteurs du Saint-Laurent et les différents paliers gouvernementaux provincial et fédéral est nécessaire afin d'aboutir à un consensus. En effet et pour le moment, le développement portuaire est uniquement basé sur des considérations économiques et a comme objectif un gain de compétitivité des ports du Saint-Laurent sur le plan international. La compétitivité est évaluée sur la base d'une APC mais pas comme réseau. Aussi, pour parvenir à un développement durable, des considérations d'ordre environnemental et social devraient également être prises en compte si l'on veut vraiment proposer un modèle maritime durable et intégré. Pour l'instant, les externalités sont très peu prises en considération. La Stratégie de navigation durable, élaborée dans le cadre du PASL, Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent, devrait à ce titre, servir de référence.

La planification stratégique (à court, moyen et long termes) du développement portuaire du Saint-Laurent devrait notamment porter sur des éléments tels que :

- l'achalandage prévu dans les tronçons des voies navigables du Saint-Laurent ;
- les volumes (et types) anticipés de marchandises à manutentionnés par port ;
- les catégories et dimensions de navires visées par port ;
- les dimensions et profondeurs minimales qui seront requises pour les voies navigables ainsi que pour les aires de manœuvre des différents ports et ;
- les travaux maritimes qui pourraient être requis au cours des prochaines années afin de permettre l'atteinte de ces objectifs.
- les zones sensibles du point de vue écologique ...

Ces éléments ainsi définis permettraient de juger collectivement de la viabilité d'un tel développement sur les plans économiques, sociaux et environnementaux et définir les zones de moindre impact. Un tel travail permettrait par ailleurs d'avoir une vision partagée du développement portuaire et de considérer toutes les options possibles afin de prendre les meilleures décisions.

Plusieurs options existent concernant le développement portuaire du Saint-Laurent et elles doivent être évaluées dans une perspective à plus long terme (40-50 ans). En effet, l'industrie du transport maritime évolue rapidement et la tendance est à l'augmentation de la taille des navires. Dans un tel contexte et considérant que la voie navigable et maritime du Saint-Laurent est limitée tant par sa capacité de charge que par sa profondeur et qu'un dragage d'approfondissement sur toute sa longueur ne serait pas viable tant sur les plans écologiques, économiques que sociaux, Stratégies Saint-Laurent pense que des options comme le développement de ports existants n'ayant que peu de contraintes de tirant d'eau serait à considérer. Certains ports existants, bien positionnés, présentent des niveaux d'eau naturellement élevés, 25 m en moyenne, permettant d'accueillir les plus gros navires commerciaux.

Par ailleurs, bon nombre d'infrastructures existantes sont sous-utilisées (société industrielle de Bécancour) voire à l'abandon ou le gouvernement du Canada veut s'en dessaisir (Gaspé, Matane, etc.). Pourtant certaines présentent des niveaux d'eau intéressants ainsi que des accès directs aux transports routier et ferroviaire. C'est le cas pour Bécancour. Stratégies Saint-Laurent considère

qu'un plan d'optimisation des infrastructures déjà existantes devrait être réalisé avant de planifier l'agrandissement des ports.

#### **Recommandations**

4. Stratégies Saint-Laurent recommande que soit élaboré un plan d'optimisation des infrastructures portuaires existantes avant la construction et/ou l'agrandissement d'infrastructures portuaires.

5. Stratégies Saint-Laurent recommande que, sur la base de ces éléments et en concertation avec l'ensemble des acteurs du Saint-Laurent, soit élaborée une planification du développement portuaire du Saint-Laurent basée sur une prise en compte simultanée des intérêts économiques, sociaux et environnementaux. Cette planification pourrait prendre l'aspect d'États généraux sur le Saint-Laurent incluant un volet de concertation des acteurs principaux mais également un vaste volet de consultation publique.

6. Assorti à ces États généraux, les grands projets industriels et en particuliers les projets portuaires, pourraient faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) visant à se doter d'une vision intégrée et durable de ce développement.

7. Finalement, une fois cette grande priorisation établie, les projets retenus pourraient être, à leur tour, soumis à des évaluations d'impacts ciblées telles que celles proposées par l'ACÉE.

#### ***Favoriser une coopération interportuaire en vue d'une meilleure complémentarité***

Stratégies Saint-Laurent considère que, dans un contexte de gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL), le développement portuaire du Saint-Laurent devrait se faire davantage dans un esprit de complémentarité entre les ports, plutôt qu'uniquement sur un rapport de compétitivité.

Sur ce point, le principe de coopération interportuaire, basé sur des partenariats plus ou moins formalisés entre administrations portuaires, serait un système intéressant pour le Saint-Laurent. En effet, en plus d'apporter des solutions économiques viables pour les ports (rationalité financière, stratégies commerciales, mutualisation des services, etc.), la coopération interportuaire participe à un aménagement plus équilibré et rationnel du territoire et permet de réduire les impacts sur l'environnement en évitant les doublons pour les infrastructures lourdes, par exemple.

L'adoption d'une telle approche a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la part d'un expert européen spécialisé en logistique internationale en visite au Québec lors de la rencontre internationale de Québec sur les relations ville-port de demain<sup>13</sup>. Certains ports du Saint-Laurent commencent à développer des partenariats, notamment dans le cadre du Forum de concertation sur le transport maritime,<sup>14</sup> mais il s'agit d'aller encore plus loin (gouvernance interportuaire).

<sup>13</sup> Source : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201104/11/01-4388861-voie-maritime-du-st-laurent-les-ports-invites-a-sunir.php>

<sup>14</sup> Sodes. Source : <http://www.st-laurent.org/dossiers-et-realizations/rerelations-gouvernementales/forum-de-concertation-sur-le-transport-maritime/>.

De nombreux pays (dont le Canada) ont déjà emprunté cette voie bien que le sujet demeure relativement méconnu<sup>15</sup>. En Colombie-Britannique et selon l'article 13 de la Loi maritime du Canada, les ports de Vancouver et du nord Fraser ont fusionné avec l'Autorité portuaire de Fraser en 2008. De cette fusion est née l'administration portuaire de Vancouver-Fraser, société autonome plus connue sous le nom commercial de Port Metro Vancouver.

D'un point de vue environnemental, la coopération interportuaire est intéressante à deux niveaux. Elle permet tout d'abord la mise en place de politiques environnementales (stratégies de développement durable, projets de R&D etc.) sur un territoire plus vaste que les limites juridiques d'un port (approche davantage holistique, mutualisation des coûts). L'environnement est donc pris dans son ensemble. Par ailleurs, la coopération interportuaire en impliquant des projets de développement à une autre échelle permet une meilleure utilisation du territoire (développement stratégique privilégiant certains ports uniquement), évitant ainsi de multiplier les projets de construction ou d'agrandissement portuaires (pas de doublons dans les infrastructures portuaires, par exemple).

Pour donner un exemple, le Port Metro Vancouver a mis en place un projet novateur nommé ECHO qui vise à mieux comprendre les effets cumulés de toutes les activités de transport maritime sur les baleines tout le long de la côte sud de la Colombie-Britannique, afin de trouver des solutions d'atténuation appropriées. C'est un programme de recherche et de gestion collaborative qui concentre les efforts et les ressources de multiples intervenants y compris les organismes non gouvernementaux.<sup>16</sup>

En France, un des exemples les plus emblématiques de partenariat entre ports est le cas du Conseil de coordination interportuaire de la Seine (regroupant les ports du Havre, Rouen et Paris). Composé entre autres de représentants de collectivités locales, le Conseil a pour mandat de prendre des décisions qui vont au-delà des problématiques portuaires pour intégrer les intérêts de la collectivité (intérêts urbains, territoriaux, sociétaux).

*« La conciliation de tous ces intérêts amène l'action portuaire à prendre en compte la relation port-territoire et inscrit pleinement les développements portuaires dans une double logique de réseau et de territoire. Par l'intervention de mécanismes de coordination, il y a un élargissement de la coopération au-delà du seul secteur portuaire et de transport. C'est une coopération qui devient, implicitement, plurielle, entre les autorités portuaires et les autorités locales, ce qui a pu être qualifié de « cooperative gateway ». Autrement dit, la coordination place l'activité portuaire dans une démarche coopérative et multi référentielle ».*<sup>17</sup>

De telles coopérations pourraient être formalisées pour les grands ports commerciaux du Saint-Laurent qui ont le statut d'administrations portuaires du Canada (APC) à savoir les ports de Montréal, Trois-Rivières, Québec, Saguenay et Sept-Îles qui pourraient, en tout ou en partie, être regroupés sous une seule et même administration : l'administration portuaire du Saint-Laurent (APSL).

---

<sup>15</sup> Source : <http://www.isemar.asso.fr/fr/pdf/note-de-synthese-isemar-159.pdf>

<sup>16</sup> Source : <https://www.portmetrovanouver.com/fr/a-propos/topics-of-interest/la-protection-de-lenvironnement-est-notre-mandat/>

<sup>17</sup> Source : <http://www.isemar.asso.fr/fr/pdf/note-de-synthese-isemar-159.pdf>

## Recommandations

8. Stratégies Saint-Laurent recommande que le principe de coopération interportuaire soit appliqué au système portuaire du Saint-Laurent afin que le développement portuaire se fasse d'avantage dans un esprit de complémentarité que de compétitivité.

### ***Produire une Évaluation environnementale stratégique (ÉES) qui considère les effets cumulatifs des projets portuaires et de transport maritime sur le système Saint-Laurent***

Les effets cumulatifs sont définis au titre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCÉE) par « *des changements subis par l'environnement en raison d'une action combinée à d'autres actions humaines passées, présentes, futures* ».

Sur ce point, Stratégies Saint-Laurent considère qu'une concertation sous forme d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) de la Stratégie maritime du Québec devrait être réalisée. Ce point a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la part de SSL dans le cadre du mémoire déposé au ministre responsable de la stratégie maritime, Monsieur D'Amours<sup>18</sup>. En effet, une telle démarche, faite en concertation, permettrait de définir un cadre environnemental à l'échelle du Saint-Laurent pour la gestion et le développement des activités maritimes, dont les activités portuaires.

SSL croit que la question de l'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) des projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures portuaires devrait être amorcée au niveau stratégique par l'entremise d'une ÉES réalisée par des comités de concertation<sup>19</sup>. Cette étape ainsi réalisée permettrait une meilleure planification des activités maritimes, dont les activités portuaires le long du Saint-Laurent. Les ÉEC pourraient finalement être déclinées et complétées dans le cadre des ÉE individuelles par projet en tenant compte des constats découlant de l'étape de l'analyse stratégique.

En effet, les limites spatiales des évaluations environnementales par projet (qui sont, pour la plupart des cas, basées sur les limites de juridiction des autorités portuaires) ne prennent pas en compte les autres projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures portuaires. Or, Stratégies Saint-Laurent considère que dans un contexte de développement maritime important, ces effets cumulatifs devraient être appréhendés et évalués de manière holistique, à l'échelle du Saint-Laurent.

---

<sup>18</sup>Source :

[http://www.strategiessl.qc.ca/images/dossiers\\_memoire/ssl\\_strategies\\_maritime\\_31\\_aout\\_2015\\_vf.pdf](http://www.strategiessl.qc.ca/images/dossiers_memoire/ssl_strategies_maritime_31_aout_2015_vf.pdf)

<sup>19</sup>Recommandation d'une étude universitaire sur les limites des effets cumulatifs dans le cadre de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale « *La principale suggestion relative à la modification du cadre d'action régissant l'ÉEC au Canada est l'élévation de l'ÉEC au niveau stratégique. Le processus d'ÉEC devrait être amorcé par l'entremise d'évaluations environnementales stratégiques (ÉES) sectorielles ou régionales réalisées par des comités de concertation. Les résultats de ces évaluations stratégiques devraient ensuite être intégrés aux efforts de planification territoriale. L'ÉEC serait finalement complétée dans les ÉE de projets individuels en analysant les projets passés, présents et futurs en tenant compte des constats découlant de l'étape d'analyse stratégique. Ces analyses ponctuelles se verraient alors facilitées par les efforts déjà déployés en amont dans le cadre des ÉES* ». Source :

<https://www.aqei.qc.ca/static/uploaded/Files/activites//bourses/EssaiJJacques.pdf>

Sur ce point, la question du dragage (et de l'élargissement) de la voie navigable devrait être évaluée et faire l'objet d'une attention particulière à l'échelle provinciale. En effet, Stratégies Saint-Laurent considère que cette problématique du dragage doit être traitée dans son ensemble (voir complément page 18). À ce titre et dans le cadre du Plan d'Action Saint-Laurent, un Comité sur la gestion intégrée du dragage et des sédiments (CGIDS) a été mis en place<sup>20</sup>. SSL considère que ce Comité devrait être largement associé aux discussions en cours sur le développement portuaire.

#### **Recommandations**

9. Stratégies Saint-Laurent recommande que l'évaluation des effets cumulatifs (ÉEC) des projets de construction ou d'agrandissement d'infrastructures portuaires soit amorcée au niveau stratégique par l'entremise d'une évaluation environnementale stratégique (ÉES) de la Stratégie maritime du Québec.

10. Stratégies Saint-Laurent recommande que la question du dragage et de l'élargissement de la voie navigable soit évaluée dans le cadre d'une ÉES et dans le cadre des processus d'évaluation environnementale des différents projets portuaires.

#### ***Favoriser l'approche de précaution assurant la conservation du patrimoine du Saint-Laurent***

La biodiversité du Fleuve Saint-Laurent est soumise à des pressions importantes. Évidemment celles-ci ne sont pas qu'attribuables à la navigation commerciale, loin de là. Cependant, tout nouveau projet de développement, même lorsque les impacts sont minimisés par des mesures valables de mitigation, soumet cet immense, riche et vulnérable écosystème à de nouvelles pressions qui se cumulent aux pressions existantes. Avant de soumettre le Saint-Laurent à ces nouvelles pressions, des efforts considérables devraient être consentis visant à diminuer les pressions existantes, à assurer la préservation des habitats et des espèces les plus représentatifs et les plus vulnérables. Différentes mesures réglementaires et de gestion peuvent être envisagées en ce sens. Parmi celles-ci notons l'établissement de zones de conservation. En ce sens, le Québec et le Canada présentent un bilan très mitigé cumulant moins d'un pourcent (1%) d'aires marines protégées (AMP) sur leur territoire. Selon le World Database on Protected Areas (WDPA), à l'échelle mondiale, 3,4 % (12,3 millions de km<sup>2</sup>) des aires marines, y compris les eaux internationales, sont protégées, une augmentation qui a plus que sextuplé depuis 1990<sup>21</sup>.

Or, non seulement les engagements gouvernementaux en matière de protection et de conservation tardent à se manifester mais ces derniers ont été déjà, à quelques reprises, repoussés (2012 – 2015 et 2020). Plus encore, le gouvernement du Québec nous « promet » une loi visant à protéger les milieux humides depuis plus d'une décennie. Celle-ci aussi a fait l'objet de nombreux reports (nouvelle échéance en avril 2017). Quand les gouvernements seront-ils aussi prompts à protéger le patrimoine que représente le Saint-Laurent qu'à en développer son potentiel industriel ? Cette idée

<sup>20</sup>[http://planstlaurent.qc.ca/fr/usages/registre\\_de\\_dragage/a\\_notre\\_sujet/comite\\_sur\\_la\\_gestion\\_integree\\_du\\_dragage\\_et\\_des\\_sediments.html](http://planstlaurent.qc.ca/fr/usages/registre_de_dragage/a_notre_sujet/comite_sur_la_gestion_integree_du_dragage_et_des_sediments.html)

<sup>21</sup>Source Environnement et Changement climatique Canada : <https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=fr&n=9DD79AE8-1>

faisait pourtant consensus politique il y a peu de temps (motion unanime l'Assemblée nationale du Québec le 23 mars 2010<sup>22</sup>).

En signant la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, le Canada a pris des engagements à l'égard d'une cible de conservation ambitieuse, soit de protéger 10 % de son territoire constitué en aires marines d'ici 2020 à l'aide de réseaux d'aires protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par zone écologique. On estime actuellement que le Canada protège 0,8 % (environ 46 000 km<sup>2</sup>) de ses eaux marines<sup>23</sup>. Pourquoi alors ne pas, dès maintenant, considérer l'atteinte de ces projets comme prioritaires avant même de produire de nouvelles sources de pression anthropiques ?

L'établissement de zones de protection et d'aires marines protégées (AMP) devrait être priorisé avant même de planifier le développement de zones portuaires. Sur ce point, Stratégies Saint-Laurent considère que le principe de conservation devrait être appliqué avant le principe de développement.

#### **Recommandations**

11. Stratégies Saint-Laurent recommande que la création du réseau d'aires marines protégées (AMP) prévu par les nombreux engagements gouvernementaux, et renouvelés à plusieurs reprises notamment par la Stratégie maritime du Québec, assortis de mesures de protection et conservation pour les zones côtières d'intérêt, soit priorisée avant même de planifier le développement ou l'optimisation des zones portuaires et industrialo-portuaires.

---

<sup>22</sup> Source : [http://www.assnat.gc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100323/13307.html#\\_Toc257204847](http://www.assnat.gc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/39-1/journal-debats/20100323/13307.html#_Toc257204847)

<sup>23</sup> Source Environnement et Changement climatique Canada : <https://www.ec.gc.ca/indicateurs-indicators/default.asp?lang=fr&n=9DD79AE8-1>



## Partie II : Les enjeux d'un développement portuaire durable du Saint-Laurent

### *Limiter les impacts environnementaux et les pressions cumulatives sur l'écosystème du Saint-Laurent (environnement)*

Le Saint-Laurent est un écosystème unique et fragile soumis à de nombreuses pressions d'origine anthropiques telles que la pollution (traditionnelle et émergente), les espèces exotiques envahissantes, l'érosion des berges et les changements climatiques. De nombreux efforts ont permis, ces dernières années, de protéger et réhabiliter le fleuve, notamment dans le cadre du PASL. Le développement de nombreux projets portuaires le long du Saint-Laurent va amener des pressions supplémentaires sur l'écosystème qu'il est important d'évaluer et de considérer dans une optique globale. D'ailleurs à cet effet, chaque projet majeur sur les rives du Saint-Laurent devrait être analysé en tenant compte de ces effets combinés.

En plus des impacts environnementaux sur les sites qui vont accueillir des projets d'agrandissement et/ou de construction d'infrastructures portuaires il faut également prendre en compte les pressions cumulatives de ces travaux sur l'écosystème du Saint-Laurent dans son ensemble. L'approche projet par projet, dans le cadre des évaluations environnementales en cours, n'est pas suffisante pour appréhender ces impacts.

D'un point de vue environnemental, le développement portuaire est soumis à une dichotomie. D'un côté il participe à la réduction des gaz à effet de serre (GES) en favorisant un mode de transport moins polluant. En effet, le transport maritime présente une efficacité énergétique supérieure aux autres modes de transport (c'est-à-dire que les navires sont capables de transporter une tonne de marchandises sensiblement plus loin avec un litre de carburant que le train ou le camion) limitant ainsi les émissions de GES<sup>24</sup>. De l'autre, le développement portuaire est source d'impacts environnementaux non négligeables.

Un des enjeux du développement portuaire (construction et/ou agrandissement d'infrastructures) est la destruction ou la détérioration majeure d'habitats importants pour des espèces d'intérêt ou des espèces essentielles au maintien des stocks d'intérêt. À ce titre, les milieux humides sont des habitats particulièrement sensibles et revêtent un intérêt particulier tant pour la faune que pour la flore du Saint-Laurent. En effet, ils permettent à de nombreuses espèces d'accomplir une partie voire la majorité de leur cycle de vie en plus de purifier les eaux de ruissellement qui proviennent des bassins versants. Les herbiers constituent également les habitats importants pour de nombreuses espèces de poissons (chevalier cuivré par exemple).

La perte générale de fonctions écologiques et de productivité biologique est également un enjeu environnemental de taille pour le développement portuaire du Saint-Laurent. En effet, les activités portuaires génèrent des impacts sur les espèces qui occupent des places bien particulières dans les écosystèmes. Certaines espèces du Saint-Laurent classées « en voie de disparition » seront également affectées par ces projets. C'est notamment le cas du chevalier cuivré et du béluga<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Source : <http://www.grandslacs-voiemaritime.com/fr/pdf/Impacts-Comparison-ExSum-FR.pdf>

<sup>25</sup> Source : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/12/08/001-port-contrecoeur-montreal-espece-peril-chevalier-cuivre.shtml>

De manière plus subjective, le Saint-Laurent est source d'aménités environnementales. Les différents paysages que l'on retrouve au fil de l'eau font partie du patrimoine écologique du Québec et sont, sans conteste, la source de nombreuses aménités. La multiplication de projets d'infrastructures portuaires le long des berges du Saint-Laurent pourrait affecter l'intégrité des paysages du Saint-Laurent qui, en plus d'être chers à la population, attirent de nombreux touristes.

Les activités portuaires génèrent également des impacts sur les conditions hydrodynamiques du Saint-Laurent et des cours d'eau connexes. En effet, afin d'assurer l'accessibilité aux infrastructures pour les navires, les ports ont régulièrement recours au dragage d'entretien qui a des impacts localisés (par excavation), mais aussi diffus par la remise en suspension des sédiments qui peuvent se déposer en aval et impacter certains milieux.

### **Le dragage de la voie navigable comme effet secondaire au développement portuaire**

Par ailleurs et dans un contexte de développement maritime soutenu visant à rendre plus compétitif la voie navigable et maritime du Saint-Laurent, le passage de navires à plus forts tirants d'eau qu'actuellement, dans des ports comme ceux de Montréal, Trois-Rivières et Québec n'est pas du tout exclu voire envisagé dans certains ports<sup>26</sup>. Un tel objectif ne pourra être réalisé qu'en procédant à un dragage d'approfondissement de la voie navigable (qui varie actuellement entre 12,5m au niveau du chenal de la traverse du nord en aval de Québec et 11,3m entre Québec et Montréal). De tels travaux provoqueraient, bien entendu, des implications environnementales conséquentes sur l'écosystème du Saint-Laurent dans son ensemble, d'autant plus dans un contexte de changements climatiques où le niveau d'eau du Saint-Laurent est en baisse. Entre 1854 et 1992, il y eut 9 importants dragages dans le fleuve. Ceux-ci ont progressivement fait passer la profondeur du chenal de 4.2m à 11m et sa largeur de 45m à 230m. Ces travaux ont eu des impacts majeurs le long du Saint-Laurent, dont certains doivent encore être gérés aujourd'hui (ex : niveau d'eau).

Cette question du dragage de la voie navigable est primordiale et doit être considérée comme un effet secondaire du développement de projets portuaires. Cette question est d'autant plus préoccupante qu'elle affecte des écosystèmes essentiels pour la biodiversité du Québec. Le lac Saint-Pierre en est l'exemple le plus emblématique. Reconnu comme zone humide d'importance internationale par la Convention Ramsar et comme Réserve mondiale de Biosphère par l'UNESCO, le lac Saint-Pierre abrite une faune et une flore exceptionnelle au Québec.<sup>27</sup> Soumis à de nombreuses pressions anthropiques, son état de santé est de plus en plus préoccupant. Un dragage d'approfondissement dans un écosystème aussi fragile aurait des impacts irréversibles (exondation des berges, diminution de l'habitat du Poisson dont la perchaude, canalisation de l'écoulement etc.)

---

<sup>26</sup> Source : <http://affaires.lapresse.ca/portfolio/industrie-maritime/201410/27/01-4812947-draguer-le-fleuve-pour-etre-competitif.php>

<sup>27</sup> Source : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/lac-st-pierre/doc-synthese.pdf>

## L'augmentation du transport maritime comme effet secondaire du développement portuaire

Plus globalement, le développement portuaire devrait entraîner une augmentation du trafic maritime sur le Saint-Laurent. Bien sûr le nombre de navire ou le tonnage transporté ne constitue pas forcément une augmentation des risques. En effet, par exemple, des navires de fort tonnage, récents, bien profilés et dotés des meilleures technologies environnementales peuvent constituer des risques moindres que certains navires plus petits qu'ils remplacent. Or, si les armateurs canadiens sont généralement consciencieux, ils ne constituent pas cependant la totalité des navires à fréquenter la Voie maritime du Saint-Laurent. De façon générale, une augmentation du trafic est susceptible d'engendrer certains impacts supplémentaires à ceux générés par la navigation déjà présente à savoir<sup>28</sup>:

- L'érosion des berges par le batillage des navires commerciaux. Ce phénomène exercerait une influence sur 15% des 440 kilomètres de berges en érosion dans le tronçon Cornwall-Montmagny, principalement entre Montréal et Sorel.
- Les nuisances sonores provoquées par le passage des navires sur la faune aquatique,<sup>29</sup> dont les mammifères marins. L'exemple le plus emblématique est celui du béluga dont la principale zone de mise bas chevauche la voie de navigation du chenal nord (CN) dans l'estuaire du Saint-Laurent, près de l'embouchure de la rivière Saguenay, identifiée comme habitat essentiel de l'espèce<sup>30</sup>. Un accroissement du trafic maritime dans ce secteur pourrait avoir de lourdes conséquences pour ces populations qui ont déjà quitté la baie de Tadoussac lorsqu'une marina y a été construite.
- L'introduction d'espèces exotiques envahissantes (EEE) par les eaux de ballast des navires. L'introduction de telles espèces est une menace de taille pour l'intégrité de l'environnement en ce sens qu'elles peuvent induire des changements néfastes et irréversibles sur les écosystèmes aquatiques (espèces opportunistes). L'introduction de la moule zébrée, un petit bivalve d'eau douce qui filtre en grande quantité le phytoplancton ainsi que le gobie à taches noires est, à ce titre, un exemple qui illustre bien cette problématique.
- La détérioration de la qualité de l'eau par la croissance du trafic maritime, sans parler de déversements majeurs d'hydrocarbures, le fleuve Saint-Laurent fait régulièrement l'objet de plusieurs déversements ou fuites mineurs par les navires, tel que le rejet de mazout, d'eaux huileuses et de résidus de cargaison qui affectent la qualité globale de l'eau. L'effet cumulatif de ces « micro-déversements » n'est pas négligeable.
- Les risques environnementaux associés à d'éventuels déversements en raison de l'augmentation du trafic maritime. En effet, la mise en œuvre de la stratégie maritime va indéniablement faire augmenter le nombre de navires sur la voie navigable et maritime du Saint-Laurent ce qui aura pour effet de faire augmenter les risques de collision entre navires

---

<sup>28</sup>Source :

[https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais\\_2015/Allard\\_Lauriane\\_MEnv\\_2015.pdf](https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais_2015/Allard_Lauriane_MEnv_2015.pdf)

<sup>29</sup>Source : <http://www.lapresse.ca/environnement/pollution/201602/05/01-4947589-le-bruit-des-bateaux-double-la-mortalite-de-poissons-par-predation.php>

<sup>30</sup>Source : <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p1/2016/2016-05-14/html/notice-avis-fra.php#n11>

ou autres situations susceptibles de provoquer un déversement d'hydrocarbures ou de produits toxiques.

- Les risques environnementaux et les coûts associés aux navires orphelins, soit des bâtiments désuets, laissés pour contre, par des compagnies peu scrupuleuses ou en faillite et qui deviennent des poids pour les communautés qui les accueillent bien malgré elles.

#### **Recommandations**

12. Stratégies Saint-Laurent recommande de prendre en compte, dans l'analyse des effets cumulatifs des projets, les impacts de l'augmentation du trafic maritime en direction de tous les ports en amont, les impacts des potentiels dragages qui seront effectués dans la voie navigable pour permettre le passage des navires à plus forts tirants d'eau et les impacts paysagers.

13. Stratégies Saint-Laurent recommande, en tenant compte de ces effets cumulatifs, de définir collectivement les zones de moindre impact pour le développement portuaire du Saint-Laurent et d'intégrer ces éléments dans le cadre d'une démarche de gestion intégrée du développement portuaire.

14. Stratégies Saint-Laurent recommande de faire appliquer les principes d'imputabilité et de responsabilité. Les ports doivent être responsables de tout changement qui pourrait survenir à la fois dans les limites de juridiction du port et à l'extérieur, chez tous ses voisins (érosion des berges, nuisances sonores, etc.)

15. Stratégies Saint-Laurent considère que l'industrie devrait assumer les risques et donc les coûts du renflouage et du démentiellement des navires dits orphelins.

#### ***Favoriser l'implication des communautés, la transparence et accroître la responsabilité sociale des ports (gouvernance)***

La gouvernance est la pierre angulaire de la gestion intégrée du Saint-Laurent et peut se définir comme suit<sup>31</sup> :

*« La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir. »*

En d'autres termes, il n'est pas question de transfert de responsabilités, mais plutôt d'exercice d'un pouvoir d'influence tangible par les usagers et la société civile à toutes les étapes du processus décisionnel et dans la planification des actions qui seront posées.

<sup>31</sup> Source : <http://www.usherbrooke.ca/politique-appliquee/fileadmin/sites/flsh/politique/documents/cahiers/Vol4-no3-article2.pdf>

Concernant le développement portuaire, l'enjeu est de permettre l'implication de la société civile et des organismes non gouvernementaux (comités ZIP) dans le processus de prise de décisions, et ce, à toutes les échelles (global au local) et à toutes les étapes (de la conception à la mise en œuvre des projets). À l'échelle du Saint-Laurent, le développement portuaire, et plus largement le développement maritime devrait être soumis à une large concertation, regroupant tous les acteurs concernés par le Saint-Laurent. Il faut que les prises de décision concernant le développement maritime et portuaire soient débattues et prises collectivement. Stratégies Saint-Laurent considère que les gouvernements et les acteurs économiques devraient systématiquement utiliser les mécanismes de concertation issus de la gestion intégrée du Saint-Laurent au moment d'élaborer une stratégie de développement ou un projet ayant des incidences sur les milieux.

Le principe de gouvernance doit être décliné à toutes les échelles. Dans ce sens et comme énoncé précédemment, Stratégies Saint-Laurent croit qu'une instance de concertation à l'échelle du Saint-Laurent (Table de concertation nationale) permettrait d'enclencher un tel travail à travers la mise en place d'un groupe de travail dédié. Au niveau régional, cette problématique devrait être débattue au sein des tables de concertation régionales (TCR) qui constituent des tribunes démocratiques et ouvertes représentatives des acteurs d'un territoire. À l'échelle locale (des villes portuaires), cette gouvernance repose sur la mise en place d'instances de concertation entre les ports et la population qui peut prendre la forme de « comité de liaison ». À ce titre, le port de Montréal s'est doté, en 2010, d'un « comité de bon voisinage » formé de citoyens, de représentants d'organismes locaux et d'organismes établis sur le territoire du port, de représentants du milieu et de l'APM ainsi que d'un comité de liaison afin de discuter des projets du port<sup>32</sup>. À Québec, le port a mis en place un comité de liaison avec la population (2012) afin de favoriser le dialogue et d'augmenter l'acceptabilité sociale. Stratégies Saint-Laurent considère sur ce point que la mise en place de tels comités devrait reposer sur des règles de fonctionnement claires. Autrement dit, il ne faut pas confondre concertation, consultation et information. Il y a des règles qui s'appliquent pour chacun de ces principes. On ne consulte pas comme on concerte et une séance d'information ne devrait pas être présentée comme une séance de concertation. Stratégies Saint-Laurent considère que les autorités portuaires devraient s'appuyer sur l'expertise de groupes comme les comités ZIP pour la mise en place de tels comités car ils ont la neutralité, la notoriété et l'expertise nécessaire pour mener à bien ce type de mandat.

Stratégies Saint-Laurent tient à rappeler que les comités ZIP vont être amenés à jouer un rôle de plus en plus prépondérant dans la mise en œuvre de la GISL. Actuellement, cinq des six TCR sont coordonnées par des comités ZIP. Le gouvernement du Québec, dans le cadre de sa Stratégie maritime, a annoncé le développement de 16 zones industrialo-portuaires (ZIP) le long du Saint-Laurent. Stratégies Saint-Laurent considère que la coordination des comités locaux des ZIP, dont les mandats seront d'encadrer les initiatives et d'assurer la concertation régionale<sup>33</sup> devrait également être confiés aux comités ZIP. Or, peu d'efforts n'ont été consentis pour faire en sorte que ces Zones industrialo-portuaires (ZIP) intègrent des principes de gouvernance participative, implique les Comités ZIP, agissent de façon transparente et concertée avec leur voisinage. Stratégies Saint-Laurent considère qu'il devrait y avoir un meilleur arrimage entre la GISL et la Stratégie maritime du Québec.

---

<sup>32</sup> Source : <http://www.port-montreal.com/fr/responsabilite-sociale.html>

<sup>33</sup> Source : <http://www.la-seigneurie.qc.ca/actualites/economie/2016/1/14/developper-une-zone-industrialo-portuaire-a-varenes.html>

## Transparence

La gouvernance participative implique également l'accès aux données et à l'information. En effet, les autorités portuaires disposent de beaucoup d'informations et de données sur les eaux sous leurs juridictions mais semblent assez réticentes au partage de ces connaissances (notamment sur le milieu naturel). Or, il nous apparaît que ces données devraient être largement partagées notamment avec les comités ZIP. Dans le cadre des évaluations environnementales, des dizaines d'études environnementales sont produites par les ports afin de mesurer les impacts de la construction d'infrastructures sur les milieux. À titre d'exemple, le port de Québec a réalisé plus de 30 études environnementales dans le cadre de son projet Beauport 2020<sup>34</sup>. Stratégies Saint-Laurent considère que ces données devraient être largement accessibles et consultables sur des portails comme celui de l'Observatoire globale du Saint-Laurent (OGSL).

La construction ou l'agrandissement d'infrastructures portuaires implique également de mettre en place des mesures afin de compenser les impacts engendrés par de tels travaux. Sur ce point Stratégies Saint-Laurent croit que les comités ZIP devraient être largement associés à la mise en œuvre de ces mesures de compensation. En effet, les comités ZIP travaillent depuis plus de 20 ans à la réhabilitation et la mise en valeur de Saint-Laurent. De par leur expertise et leur connaissance fine des territoires, ils semblent les mieux placés pour mettre en place de telles mesures. Par ailleurs, les démarches actuelles en termes d'évaluations environnementales devraient être l'occasion d'initier des travaux de sensibilisation auprès des communautés riveraines (écoles, citoyens, etc.) sur les enjeux du développement portuaire, afin de favoriser leur participation à la définition de solutions (compréhension des activités, contraintes, etc.). De tels mandats pourraient être confiés à des comités ZIP qui ont des compétences en vulgarisation. Les ports pourraient mettre en place des programmes de formation pour des organismes qui auront à faire des interventions dans les zones d'influence des ports.

Plus largement, Stratégies Saint-Laurent considère que les ports ont un rôle social à jouer en ce sens qu'ils sont de plus en plus amenés à jouer un rôle dans l'aménagement du territoire (notamment la préservation de l'environnement) et le bien-être des populations riveraines. Les ports commerciaux, tout en participant au développement des villes portuaires, ont longtemps fonctionné en vase clos. *« Pendant longtemps, il existait un certain consensus autour des solutions techniques et économiques que les autorités portuaires québécoises mettaient en place pour assurer le rôle de port comme interface avec les échanges internationaux »*<sup>35</sup>. Aujourd'hui, ils font partie d'un réseau d'acteurs territoriaux et doivent inclure, dans leurs prises de décision, des éléments qui dépassent leur seule fonction portuaire (transbordement de marchandises).

Du point de vue environnemental, le programme de certification environnementale de l'Alliance verte, qui repose sur l'adhésion volontaire des acteurs de l'industrie maritime, propose une série de mesures visant à réduire les impacts environnementaux de cette industrie dont les activités portuaires (eaux huileuses, gestion des résidus de cargaison, etc.). Les 5 administrations portuaires canadiennes qui représentent les ports les plus importants en termes de tonnage débarqué participent d'ailleurs à ce programme environnemental. Stratégies Saint-Laurent soutient cette initiative en tant que membre du comité consultatif et considère que l'industrie maritime, dont les

---

<sup>34</sup> Source : <http://www.portquebec.ca/projects/a-propos-du-port/developpement/projets-davenir/agrandissement-secteur-beauport>

<sup>35</sup> Source : [http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis\\_guy\\_mbaye\\_rapport\\_acceptabilite.pdf](http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis_guy_mbaye_rapport_acceptabilite.pdf)

ports, doit poursuivre ses efforts pour parvenir à un développement plus durable de ses activités. Sur ce point, Stratégies Saint-Laurent croit que des politiques de développement durable devraient être mises sur pied par tous les ports du Saint-Laurent.

Les plus avancés ont d'ailleurs déjà mis en place de telles politiques. Ainsi, suite aux controverses liées à l'épisode de poussières rouges de Limoilou, le port de Québec a mis en place son premier plan d'action de développement durable en 2014 qui vise entre autres<sup>36</sup> :

- À être reconnu par la communauté comme un gestionnaire exemplaire de son territoire ;
- À poursuivre l'amélioration constante de la performance environnementale sur l'ensemble du port de Québec ;
- Et à développer et entretenir une relation ville-port respectueuse de la collectivité.

Le port de Montréal, quant à lui, est le premier à avoir mis en place une politique de développement durable, approuvée en 2010, qui s'articule autour de neuf principes directeurs<sup>37</sup> :

- Assurer une gestion responsable de l'organisation ;
- Augmenter la contribution pour la société ;
- Promouvoir une communication responsable ;
- Susciter l'engagement de nos parties prenantes ;
- Offrir un milieu de travail mobilisateur et sécuritaire ;
- Réduire l'empreinte environnementale ;
- Maintenir la sûreté et la sécurité comme valeurs fondamentales des opérations ;
- Viser l'exemplarité en matière de développement durable ;
- Assurer la mission économique du Port de Montréal.

Stratégies Saint-Laurent considère également que tous les ports du Saint-Laurent devraient se doter de système de gestion environnementale (SGE), outil de gestion structuré utilisé par une entreprise lui permettant de s'organiser de manière à réduire ses impacts sur l'environnement. Selon l'administration portuaire de Montréal, pionnière en la matière, seulement 11% de tous les ports du monde se sont dotés d'un SGE.

## **Recommandations**

16. Stratégies Saint-Laurent recommande l'utilisation des mécanismes de concertation issus de la gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL) dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes ou projets ayant des impacts sur le Saint-Laurent.

17. Stratégies Saint-Laurent recommande de permettre un accès facilité aux données et à l'information afin de permettre une participation éclairée et constructive de la population aux projets liés au développement portuaire du Saint-Laurent.

18. Stratégies Saint-Laurent recommande de confier des mandats à des organismes qui ont l'expertise et la neutralité requises (comités ZIP) pour animer des comités de concertation portuaires, des comités locaux de Zones industrialo-portuaire (ZIP), pour mettre en œuvre des

<sup>36</sup> Source : <http://www.portquebec.ca/communaute/developpement-durable/plan-daction-de-developpement-durable>

<sup>37</sup> Source : <http://www.port-montreal.com/fr/developpement-durable-a-propos.html>

mesures de compensation et pour mener des campagnes de sensibilisation sur les enjeux liés au développement portuaire.

19. Stratégies Saint-Laurent recommande de mettre en place des comités de concertation permanents avec les communautés locales afin de permettre leur implication dans les prises de décision concernant les orientations à prendre et les actions à mettre en œuvre; s'appuyer sur l'expertise d'organismes de concertation comme Stratégies Saint-Laurent et les comités ZIP;

20. Stratégies Saint-Laurent recommande à l'industrie maritime et aux ports de poursuivre leurs efforts en adhérant à des certifications comme l'Alliance verte, en se dotant de politiques de développement durable et de systèmes de gestion environnementale (SGE).

### ***Favoriser le bien-être des populations riveraines du Saint-Laurent et réduire les conflits d'usages (social)***

L'acceptabilité sociale des projets de construction ou d'agrandissement portuaire est un enjeu de taille pour le développement portuaire du Saint-Laurent, notamment pour les projets qui se développent en milieu urbain. En effet, des exemples<sup>38</sup> comme le conflit concernant les épisodes de poussières rouges à Québec ou le déversement d'hydrocarbures dans la baie de Sept-Îles (2013-2014) nous rappellent combien cette question d'acceptabilité sociale est importante. Elle repose sur l'acceptation voir l'adhésion de la majorité des citoyens au(x) projet(s) développé(s). L'acceptabilité sociale est liée, entre autres, à la perception d'une menace qu'un projet peut engendrer s'il venait à se réaliser (baisse de la qualité de vie, perte d'aménités, nuisances, etc.)<sup>39</sup>. Stratégies Saint-Laurent croit que l'acceptabilité sociale des projets portuaires pourrait être augmentée en appliquant un train de principes qui sont notamment :

- De placer les citoyens au cœur du développement et de permettre leur implication dans les prises de décisions (via des mécanismes de concertation) ;
- D'aboutir à un large consensus sur le développement portuaire et maritime du Saint-Laurent à toutes les échelles ;
- De permettre un accès facile à l'information de manière générale.

Cette acceptabilité sociale repose également sur le développement de relations ville-port saines qui va au-delà des négociations entre acteurs économiques et administratifs « *entretenant une forte coopération autour des outils de décision et de développement* »<sup>40</sup> (autorités locales, régionales et autorités portuaires). Les citoyens et les organismes non gouvernementaux sont des parties prenantes à part entière et doivent avoir leur place dans les débats.

L'accès au fleuve est également un enjeu de taille pour le développement portuaire. Cela constitue d'ailleurs une des priorités pour Stratégies Saint-Laurent et les comités ZIP. En effet, soucieux de «redonner le Saint-Laurent au monde» Stratégies Saint-Laurent et plusieurs comités ZIP travaillent

<sup>38</sup> Source : [http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis\\_guy\\_mbaye\\_rapport\\_acceptabilite.pdf](http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis_guy_mbaye_rapport_acceptabilite.pdf)

<sup>39</sup> Source : <https://pmiquebec.qc.ca/index.php/articles-du-mois/150-l-acceptabilite-sociale-des-projets-est-elle-un-mythe-ou-une-realite>

<sup>40</sup> Source : [http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis\\_guy\\_mbaye\\_rapport\\_acceptabilite.pdf](http://www.uqar.ca/files/grideq/fournis_guy_mbaye_rapport_acceptabilite.pdf)



activement, depuis plusieurs années, à l'acquisition de connaissances sur les usages et les accès, à la mise en valeur et/ou à la réhabilitation d'accès publics au Saint-Laurent. Plusieurs plans d'action et de réhabilitation écologique (PARE) font d'ailleurs de cet enjeu une priorité régionale. Le fleuve Saint-Laurent est au centre du développement démographique, social et économique du Québec. Des efforts importants ont été consentis lors des dernières décennies afin d'améliorer le bilan de santé du fleuve. Si ces efforts se poursuivent ou sont redoublés, le fleuve sera en bonne voie d'être réhabilité du point de vue environnemental. Au niveau des usages et de l'accessibilité cependant, plusieurs défis demeurent. Des moyens doivent être mis en œuvre pour garantir le libre accès aux rives du fleuve et à ses eaux, pour l'ensemble de la population, et ce, particulièrement dans la portion fluviale du Saint-Laurent.

Les ports ont, sur ce point, un rôle majeur à jouer. En effet, l'emprise spatiale des infrastructures portuaires le long des berges du Saint-Laurent, parfois dans des zones fortement habitées restreint l'accès au fleuve. Stratégies Saint-Laurent considère que des initiatives telles que l'aménagement de zones récréatives dans le cadre de projets d'agrandissement, sont des solutions à privilégier, mais qu'il incombe, aux populations concernées, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, de définir les meilleures solutions de cohabitation.

L'augmentation du transport maritime avec le développement maritime et portuaire du Saint-Laurent risque, par ailleurs, de poser des problèmes en termes de conflits d'usages. En effet, le Saint-Laurent est le lieu de nombreuses activités récréatives comme la plaisance (la navigation sur bateaux motorisés ou sur voiliers est sans doute la plus répandue,<sup>41</sup> mais on trouve également des activités de kayak de mer, de planche à voile, etc.) la baignade, et les activités de chasse et pêche. Bien que la navigation commerciale soit bien encadrée dans le chenal de navigation, une augmentation de navires pourrait engendrer des conflits en provoquant une détérioration de la qualité de l'eau, une perte d'aménités pour les usagers, etc. L'accès au fleuve pour les activités de baignade est un enjeu d'autant plus important que plusieurs organismes ainsi que des comités ZIP souhaitent, depuis plusieurs années, un retour à la baignade dans le Saint-Laurent.

Enfin la qualité et la sécurité de l'approvisionnement en eau sont d'autant plus indispensables que le fleuve Saint-Laurent pourvoit en eau potable 40% de la population québécoise. Le transport maritime ainsi que les activités portuaires sont parmi les nombreux secteurs qui affectent sa qualité « *notamment en raison des déversements opérationnels et accidentels ainsi que la remise en suspension des sédiments par le passage des navires* »<sup>42</sup>. Il suffit d'un déversement d'envergure pour compromettre la sécurité de l'approvisionnement en eau.

## Recommandations

21. Stratégies Saint-Laurent recommande d'accroître l'acceptabilité sociale en (1) plaçant les citoyens au cœur du développement et en permettant leur implication dans les prises de décisions (concertation), (2) en aboutissant à un large consensus sur le développement maritime et portuaire, à toutes les échelles, (3) en permettant un accès facile à l'information de manière générale.

<sup>41</sup>Source : <http://www.lesaint-laurent.com/pages/nautisme.asp>

<sup>42</sup>Source :

[https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais\\_2015/Allard\\_Lauriane\\_MEnv\\_2015.pdf](https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais_2015/Allard_Lauriane_MEnv_2015.pdf)

22. Stratégies Saint-Laurent recommande aux ports de favoriser l'accessibilité aux rives et une meilleure cohabitation des usages aux abords ou dans les zones portuaires en développant des projets qui mettent l'emphase sur ces aspects.

23. Stratégies Saint-Laurent recommande d'utiliser les mécanismes issus de la GISL (concertation) afin de développer des projets qui s'inscrivent au plus près des réalités limitant ainsi les conflits d'usages.

### ***Favoriser un développement portuaire durable et équilibré au bénéfice des communautés riveraines (économique)***

Le réseau portuaire du Saint-Laurent, composé d'une vingtaine de ports commerciaux, est essentiel au développement économique du Québec. Aussi, ce sont plus de 110 millions de tonnes de marchandises qui sont transbordées annuellement dans les ports du Saint-Laurent<sup>43</sup>. Sur les 15 ports canadiens ayant enregistré les tonnages les plus élevés en 2011, 8 sont situés dans l'axe Saint-Laurent-Grands-Lacs. La SODES estime, par ailleurs, que le corridor de commerce Saint-Laurent-Grands-Lacs « *représente près de 575 milliards de dollars de commerce international pour le Québec et l'Ontario dont 107 milliards de dollars uniquement pour le commerce maritime* »<sup>44</sup>.

Stratégies Saint-Laurent considère que les communautés riveraines devraient être les premières à bénéficier des retombées économiques générées par les échanges commerciaux, aussi bien les acteurs économiques que communautaires. En plus de la création d'emplois directs et indirects, les ports devraient soutenir des projets comme ceux des comités ZIP qui œuvrent au maintien d'un environnement sain et d'une qualité de vie pour tous les citoyens.

À ce titre, Stratégies Saint-Laurent considère que l'investissement des ports au financement de projets communautaires œuvrant à la protection, la réhabilitation et la mise en valeur du Saint-Laurent, comme les comités ZIP, pourrait être une des mesures pour internaliser les externalités générées par les activités portuaires (bruit, poussière, odeur, fumée, etc.). À ce titre, le port de Montréal a mis en œuvre une politique d'investissement communautaire qui soutient trois secteurs dont le développement socio-économique, l'éducation reliée aux carrières maritimes et l'environnement. Sur ce dernier point, le port de Montréal finance des projets liés à la sensibilisation, à la protection et la valorisation et/ou à la restauration des milieux naturels et environnants<sup>45</sup>.

Stratégies Saint-Laurent considère que la mise en place de politiques d'investissement communautaire serait un premier pas pour compenser les impacts locaux, mais que ces investissements devraient reposer sur une estimation économique des externalités générées par les ports (bruit, odeur, poussière mais aussi destruction/modification d'habitats, etc.). L'attribution de ces sommes devrait par ailleurs se faire en concertation et se baser sur ces estimations.

De manière plus générale, Stratégies Saint-Laurent considère que les études économiques présentées par les promoteurs négligent généralement ces externalités négatives au profit d'une

<sup>43</sup> Source : <http://www.st-laurent.org/wp-content/uploads/2015/03/etude.pdf>

<sup>44</sup> Source : <http://www.st-laurent.org/wp-content/uploads/2015/03/memoireloiamenagement-avril20111.pdf>

<sup>45</sup> Source : <http://www.port-montreal.com/fr/investissement-communautaire.html>

surévaluation des impacts positifs de leur projet sur le plan économique. Par exemple, Stratégies Saint-Laurent croit qu'une évaluation économique de la valeur écologique des milieux affectés par le développement portuaire est primordiale afin de prendre les meilleures décisions, notamment en élaborant des programmes de compensation équitables, représentatifs des pertes subies sur le plan écologique.

Enfin, Stratégies Saint-Laurent croit que, sur le principe de pollueur-payeur et dans un objectif de responsabilisation, les ports ainsi que l'industrie maritime devraient systématiquement consacrer des sommes d'argent (sous forme de redevances) afin de compenser les dommages causés à la ressource-eau et aux écosystèmes du Saint-Laurent (dragage d'entretien, pollution par les résidus de cargaison et les fuites diverses etc.). Depuis 2011, la Loi affirmant le caractère collectif des ressources oblige tout utilisateur prélevant plus de 75 mètres cubes ou plus par jour de s'acquitter d'une taxe. Stratégies Saint-Laurent croit que le principe utilisateur-payeur est bon mais qu'il faut aller encore plus loin en responsabilisant les acteurs maritimes sur leurs activités, en appliquant le principe de pollueur-payeur. De telles sommes pourront servir à alimenter un fonds dédié à la protection, la réhabilitation et la mise en valeur de la ressource-eau affectée (Saint-Laurent). Sur ce point, Stratégies Saint-Laurent tient à souligner la mise sur pied du Fonds d'action Saint-Laurent (FASL) qui pourrait accueillir le financement de l'industrie et **structurer le financement de projets régionaux**. Peu de retombées environnementales positives et pratiquement aucun investissement environnementaux sont actuellement associés à la Stratégie maritime du Québec. La mise sur pied d'un **Programme maritime au sein du FASL**, soutenu par l'industrie et le gouvernement, viendrait, en partie, combler cette lacune.

#### Recommandations

24. Favoriser les retombées économiques pour les communautés riveraines et milieux communautaires qui visent à protéger, réhabiliter et mettre en valeur le Saint-Laurent.
25. Mettre en place des politiques d'investissements communautaires basées sur des évaluations chiffrées des externalités et irritants (bruit, poussière, odeur, fumée, etc.).
26. Stratégies Saint-Laurent recommande d'internaliser les coûts environnementaux et sociaux des projets dans les études économiques des promoteurs.
27. Stratégies Saint-Laurent recommande l'application du principe de utilisateur-pollueur-payeur et la mise en place d'une redevance pour les acteurs économiques qui, de par leurs activités, utilisent, voire dégradent, la ressource-eau et les écosystèmes du Saint-Laurent. SSL propose de réaliser la création d'un Programme maritime, soutenu par l'industrie et le gouvernement, via la Stratégie maritime du Québec, au sein du Fonds d'action Saint-Laurent (FASL).

### Partie III : Commentaires sur le projet d'agrandissement d'un quai multifonctionnel en eau profonde dans le port de Québec

En considérant les principes évoqués ci-dessus, SSL propose quelques recommandations spécifiques au projet Beauport 2020.

#### **Protection de l'habitat du Poisson – particulièrement l'habitat essentiel du bar rayé, une espèce en voie de disparition qui fait l'objet d'efforts de rétablissement**

Le projet Beauport 2020 prévoit des travaux d'ampleur dans l'habitat du Poisson et notamment dans celui du bar rayé. Or, cette espèce fait l'objet d'efforts considérables, et a même vu se créer un Comité de rétablissement pour l'espèce.

Or, il s'avère que le ministère des Pêches et des océans (MPO) a produit et publié (février 2017) un document de mise à jour des connaissances sur l'identification, la description et l'utilisation spatio-temporelle des habitats du bar rayé (*Morone saxatilis*) de la population du fleuve Saint-Laurent. On y évoque notamment que le secteur ciblé par le projet portuaire s'avère être un des **habitats essentiels pour cette espèce en voie de disparition**. Le site serait un important site de reproduction<sup>46</sup>, d'alimentation et serait fréquenté en période hivernale. La Loi évoque qu'il est interdit de détruire un habitat essentiel (ou ses fonctions). *Sous réserve des autres dispositions du présent article, il est interdit de détruire un élément de l'habitat essentiel d'une espèce sauvage inscrite comme espèce en voie de disparition ou menacée — ou comme espèce disparue du pays dont un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion à l'état sauvage au Canada*<sup>47</sup>. Le projet, en allant de l'avant, serait donc illégal au regard de cette loi.

Aussi, l'APQ propose, actuellement, des mesures de mitigation visant à diminuer les impacts de cette construction. En effet, lors des audiences des 31 janvier, 1<sup>er</sup> et 2 février 2017, les intervenants du port ont fait valoir que des pourparlers avec des groupes du milieu étaient entamés afin d'identifier des projets de compensation. Ces projets seront, d'après les renseignements recueillis, analysés par Pêches et Océans Canada (MPO). Bien que SSL reconnaisse l'expertise du MPO en ce sens, et bien que plusieurs organismes susceptibles d'être ciblés par ces projets soient susceptibles de réunir l'expertise nécessaire pour mener à bien ces projets de compensation, SSL souhaite, dès maintenant, obtenir des réponses aux questions suivantes.

Est-il possible d'obtenir une dérogation à la Loi canadienne sur les espèces en péril et d'offrir des compensations pour un habitat essentiel associé à une espèce en voie de disparition ? Est-ce que cette dérogation créerait un précédent juridique ? Quel est le ratio de compensation exigé par le MPO, en sachant qu'un ratio 1 pour 1, soit un habitat essentiel détruit ou perturbé remplacé par un habitat de grandeur similaire, n'est pas toujours garant d'un succès, particulièrement lorsqu'il s'agit

---

<sup>46</sup> *L'ensemble des observations réalisées au secteur portuaire de Québec suggèrent donc fortement qu'il s'agit d'un secteur de fraie pour le bar rayé de la population du fleuve Saint-Laurent, Selon Valiquette, É., Harvey, V. et Pelletier, A.-M. 2017. Mise à jour des connaissances sur l'identification, la description et l'utilisation spatio-temporelle des habitats du bar rayé (Morone saxatilis) de la population du fleuve Saint-Laurent, Québec. Secr. can. de consult. sci. du MPO. Doc. de rech. 2017/005. ix + 55 p.*

[http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/Publications/ResDocs-DocRech/2017/2017\\_005-fra.pdf](http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas-sccs/Publications/ResDocs-DocRech/2017/2017_005-fra.pdf)

<sup>47</sup> Source : Article 58 de la Loi sur les espèces en péril (L.C. 2002, ch. 29) visant à protéger l'habitat essentiel : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/s-15.3/page-7.html#h-18>

d'une espèce précaire ? Un projet dit de développement durable ne devrait-il pas permettre de garantir, hors de tout doute, aucune perte nette d'habitats ou, plus encore, de faire des gains environnementaux, particulièrement lorsqu'il s'agit de protéger une espèce en péril ? Comment peut-on évaluer le bienfondé d'une mesure de compensation si, lors d'audiences publiques visant à faire la lumière et évaluer les impacts d'un projet, et donc les compensations exigées pour minimiser ces impacts, la seule exigence de l'ACÉE en matière de réponse du promoteur est : « on aura une entente avec le MPO et on a des pourparlers avec des ONG » ? Dans ce cas-ci, l'ACÉE démontre la limite de son action en matière de consultation.

### **Recommandations**

28. Tenir compte de l'avis scientifique rendu public par le MPO et le MFFP à la fin des audiences préliminaire (10 février 2010).

29. Appliquer la Loi sur les espèces en péril pour garantir la protection de l'habitat essentiel du Bar rayé et, dans le cas d'une mesure dérogatoire à la Loi, évaluer les impacts de cette décision sur cette espèce en voie de disparition ET mesurer l'impact réel de cette dérogation et du précédent juridique créé sur l'application future de cette loi qui vise à protéger les espèces en péril.

30. Exiger des garanties bien supérieures à celles proposées à ce jour et notamment revoir les exigences à la hausse en matière de compensation, un ratio supérieur à 1 pour 1 en matière de compensation d'habitat pour le poisson et particulièrement pour le Bar rayé.

31. L'ACÉE devrait exiger que les projets de compensation soient rendus publics lors des présentes audiences afin que les intervenants non impliqués dans les « négociations » soient en mesure d'évaluer la nature et l'effet des mesures proposées.

### **Perte d'usages temporaire (ou permanent en matière de qualité) pour certaines activités nautiques**

Les travaux prévus de l'agrandissement du port de Québec engendreront une perte, du moins partielle, d'usages, particulièrement dans la Baie de Beauport. À l'heure où justement les efforts de divers intervenants ont permis de réhabiliter la baignade dans le fleuve, comment la perte de ces usages sera-t-elle perçue par la population en sachant qu'une perception négative réduit l'adhésion et l'acceptabilité sociale des projets? Quelle est la perte d'usages pressentie liée au projet (durée des travaux) ? L'APQ prévoit-elle des mesures compensatoires pour ces pertes d'usages ? Pêche, baignade et accès pour les activités de contact (nautisme) ? L'APQ relancera-t-elle des projets comme la baignade à la marina (bassin Louise) ou offrira-t-elle des alternatives pour la mise à l'eau durant les travaux ?

À ces questions présentées, lors des audiences du 31 janvier, 1er et 2 février 2017, les intervenants du port ont fait valoir que des pourparlers avec des groupes du milieu représentés au sein d'un Comité pour la gestion de la Baie de Beauport allaient menés à des solutions au bénéfice de tous les intervenants. Bien que SSL considère valable la mise sur pied d'un tel Comité, SSL se questionne sur le fait que l'ACÉE n'exige aucune réponse concrète dans l'actuelle processus de consultation publique sur cette question pourtant assez fondamentale en matière d'acceptabilité sociale. Dans ce cas-ci, l'ACÉE démontre la limite de son action en matière de consultation.

## Recommandations

32. Exiger dès maintenant de l'APQ, en matière de compensation de perte d'usages, des mesures compensatoires ou des alternatives visant à maintenir ces activités notamment par l'ouverture de sites alternatifs.

33. L'ACÉE devrait exiger que les projets de compensation soient rendus publics lors des présentes audiences afin que les intervenants soient en mesure d'évaluer la nature et l'effet des mesures proposées.

### Le développement durable d'un port passe par l'amélioration des processus de gouvernance et de participation publique (gouvernance participative)

L'administration portuaire de Québec propose le développement de diverses approches visant à améliorer la **gouvernance**, dont des processus visant à impliquer des intervenants de la collectivité dans la «prise de décision». L'APQ a pris des engagements en ce sens : *De même l'APQ a clairement énoncé, entre autres via son plan d'action en développement durable, sa volonté de transparence et de collaboration avec la communauté*<sup>48</sup>. Ces activités dites de «gouvernance participative» sont essentielles pour favoriser le développement durable de projets.

L'APQ s'est dotée d'une politique de développement durable et a mis sur pied plusieurs initiatives valables visant à améliorer ses relations avec la communauté, et à bonifier sa gouvernance dont la plus conséquente pourrait être la création d'un processus environnemental de participation citoyenne (PEPC)<sup>49</sup>. Bien que SSL reconnaisse l'intérêt de telles mesures, à titre de groupe expert dans le domaine de la concertation liée au Saint-Laurent, nous avons pu constater, à maintes reprises que de telles initiatives souvent considérées ou publicisées comme des processus de concertation, s'avéraient être, trop souvent, de simples processus d'information ou de consultation ayant une portée très limitée en matière de partage de décision. En effet, pour qu'il y ait **concertation**, il faut qu'il y ait participation publique à un processus décisionnel.

Le PEPC (processus environnemental de participation citoyenne) est-il un processus de **concertation** et l'administration portuaire de Québec (APQ) accepterait-elle de soumettre ce dernier à un **audit** externe et indépendant ?

À cette question posée par SSL lors des audiences des 31 janvier, 1er et 2 février 2017, les intervenants du port ont démontré de l'ouverture. Maintenant, l'ACÉE doit s'assurer que cette ouverture se traduise par un engagement formel.

---

<sup>48</sup> <http://www.portquebec.ca/communaute/developpement-durable/processus-environnemental-de-participation-citoyenne-de-lapq>

<sup>49</sup> <http://consultation-citoyens.portquebec.ca/fr>

À titre d'exemple, un **processus d'audit** devrait faire la lumière sur le processus en répondant, notamment, aux questions suivantes :

- Qui sont invités ? et qui décide qui est invité ?
- Qui décide de l'ordre du jour (enjeux) ?
- Comment fonctionne la diffusion de l'information (Quelle information est rendue publique ?) et le partage des connaissances ?
- Les participants ont-ils accès à des experts neutres ?
- Qui anime (choix) ? Qui préside et qui paye pour la présidence et l'animateur ?
- Quelle fréquence ?
- Quel est le but, les objectifs, le mandat et surtout quel est le **pouvoir** ? Le comité peut-il refuser des projets, les atténuer, demander des compensations ?
- Comment se fait la reddition de compte de l'APQ ?
- Y a-t-il des processus de rétroaction (organigramme) ?

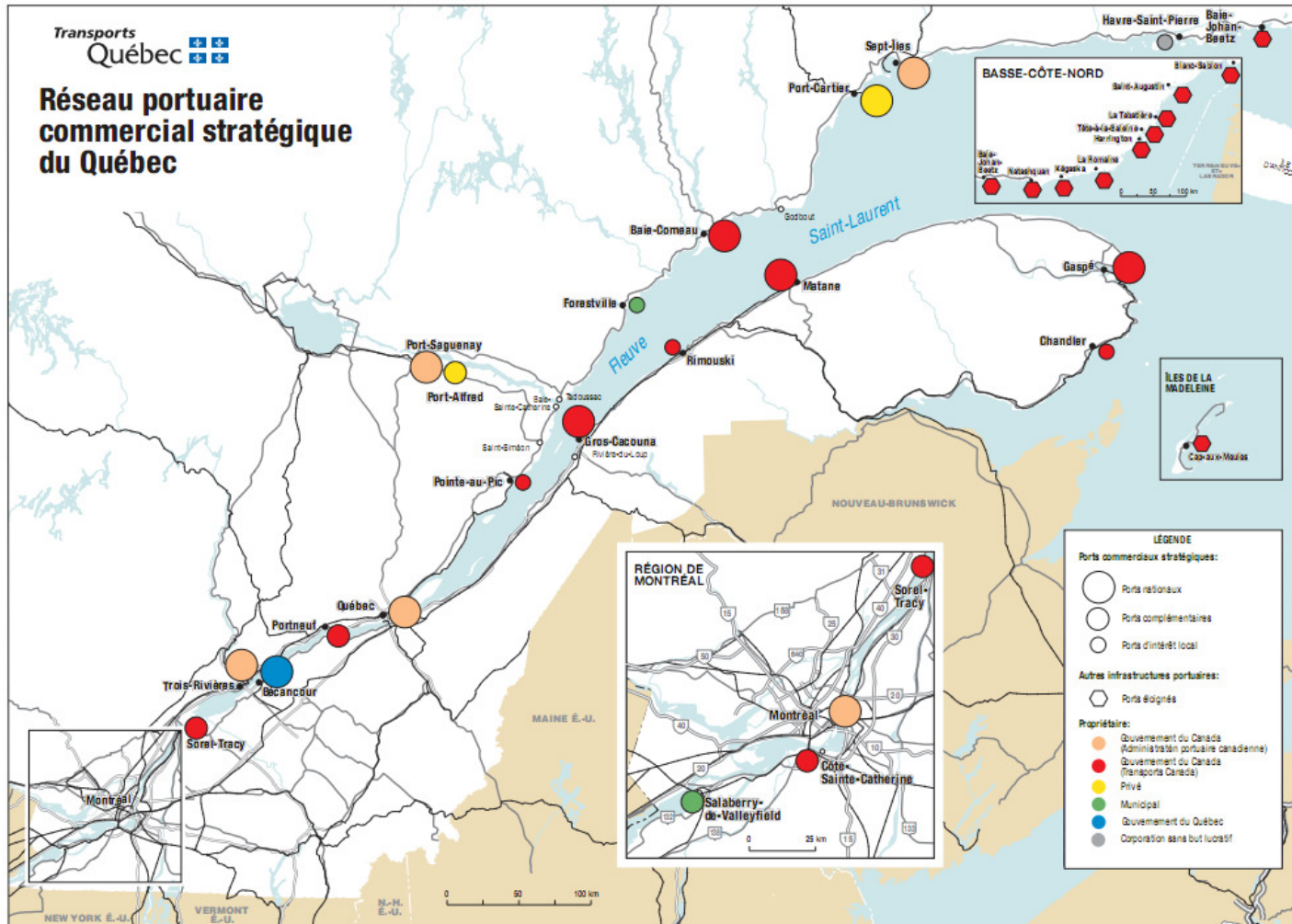
Un auditeur externe devrait donc être invité à suivre les travaux de ces instances durant minimalement une année entière avant de remettre un rapport public. L'APQ devra également s'engager à intégrer les recommandations de l'expert visant à bonifier le processus.

#### **Recommandations**

34. Exiger, dès maintenant, que l'APQ, s'engage à faire appel à un ou des spécialistes externes et indépendants susceptibles d'évaluer, sous forme d'audit, les mesures et les processus associés au PEPC et aux principaux processus dits de concertation environnementale inscrits dans le plan de développement durable du port de Québec. Cet auditeur externe sera suggéré par un comité indépendant de l'APQ auquel participera SSL.

35. L'ACÉE devrait exiger que cet engagement soit une des conditions «*sine qua non*» associées à la réalisation du présent projet et que ce dernier soit pris avant la fin des audiences de l'ACÉE afin que les intervenants soient en mesure d'évaluer la nature et l'effet de cet engagement.

# Annexes 1



Service de la géomatique septembre 2010  
 Sources des données: Secrétariat au transport maritime et à la mise en valeur du Saint-Laurent



## Conclusion

Bien que Stratégies Saint-Laurent reconnaisse l'autorité et l'expertise de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACÉE), nous persistons à croire que plusieurs tares méthodologiques accompagnent le présent processus et donc minimisent la confiance des participants, dont SSL, à l'égard des éventuelles conclusions du processus.

### Limites évidentes du processus de l'ACÉE

A plusieurs reprises et sur plusieurs enjeux, l'actuel processus de l'ACÉE a démontré des carences évidentes. L'ACÉE n'a pas recours à des commissaires expérimentés, possédant les connaissances requises et assermentés. Malgré toute la bonne volonté du monde, l'animatrice retenue, à maintes fois reconnues elle-même les limites de ses connaissances en lien avec l'objet du projet. Celle-ci n'a pas non plus l'autorité requise pour exiger du promoteur le dépôt de «*preuves*» ou de «*réponses*» aux questions, souvent légitimes, des participants. Il s'en trouve ainsi que les réponses du promoteur, comme celle des propres membres de l'ACÉE s'en sont trouvées parfois insatisfaisantes, incomplètes voire inutilisables. Ainsi, à titre d'exemple, plusieurs demandes de SSL (et assurément d'autres participants) n'ont pas trouvé de réponses telles que la nature et l'importance des mesures de compensation pour les pertes d'habitats, les mesures compensatoires pour les pertes d'usages lors des travaux, les limites et la bonification des processus consultatifs mis en place par l'APQ.

### Mettre à profit les instances existantes de consultation

À défaut d'un vaste processus intégré tel que proposé dans cet avis (et ci-dessous), nous aurions dû, minimalement, avoir recours, pour l'analyse même fragmentaire du projet, à une démarche de consultation plus complète incluant la soumission du projet aux démarches québécoises de consultation, notamment au BAPE. Il n'est cependant pas trop tard pour corriger le tir.

### Démarche non intégrée

Stratégies Saint-Laurent considère que le développement maritime et portuaire actuel, réalisé « en silo », ne s'inscrit pas dans les **principes de la gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL)** qui se met en œuvre au Québec. Sur ce point SSL tient à rappeler que le principe de GISL est inscrit dans la Loi sur l'eau de 2009. L'ensemble des projets portuaires actuels auraient dû faire l'objet d'une concertation en amont auprès des principaux intervenants du Saint-Laurent, puis d'une démarche globale de vision inscrite dans un processus d'Évaluation environnementale stratégique (ÉES), non pas à l'échelle d'un port mais du développement du transport maritime sur le Saint-Laurent, et finalement d'une consultation générique (États généraux) soumis à l'ensemble des québécois. Le Saint-Laurent n'est-il pas un patrimoine collectif pour tous les québécois. C'est du moins ce que prétendaient les députés de l'Assemblée nationale du Québec qui ont voté une motion, à l'unanimité, à cet effet en mars 2010.

### Projet de développement durable

Bien que SSL ne s'oppose pas au développement maritime et portuaire du Saint-Laurent, qu'il croit également que les ports sont des vecteurs de développement structurant pour le Québec, pour les Villes portuaires, nous considérons que ce développement devrait s'inscrire davantage dans la continuité des efforts de réhabilitation réalisés dans le cadre **du Plan d'action Saint-Laurent (PASL)**.