

Québec, le 27 janvier 2018

Agence canadienne d'évaluation environnementale  
901-1550, avenue d'Estimauville  
Québec (Québec)  
G1J 0C1

ATT : Mme Céline Lachapelle

Objet : Projet d'aménagement d'un quai multifonctionnel en eau profonde au Port de Québec (Beauport 2020) – Des conteneurs pour faciliter l'évaluation environnementale?

Madame,

Depuis notre lettre du 28 décembre 2017, nous nous sommes informés davantage sur le revirement de scénarios du Port de Québec et nous voulons partager cette information avec vous, puisque nous craignons ne pas être consultés et ne pas pouvoir nous exprimer sur la question.

Nous exprimons donc notre grande inquiétude d'être tenus à l'écart. De plus, nous vous demandons de reprendre dès le début le processus de consultation, comme Nature Québec l'a demandé. Cette solution est devenue nécessaire compte tenu des grands enjeux d'aménagement et de protection de l'environnement que l'agrandissement portuaire implique. Que dire aussi d'une évaluation environnementale basée sur de multiples scénarios hypothétiques et éphémères qui ne sont pas appuyés par des données probantes ? La raison d'être de ce projet n'est basée que sur des spéculations (besoins pour transborder du pétrole brut, du vrac liquide, du vrac solide ou des conteneurs ?)

Nous vous rappelons que dès le début de ce projet, le promoteur voulait être le seul maître à bord du processus d'évaluation environnementale grâce à son processus maison: le PEPC – processus environnemental de participation citoyenne. Heureusement, le Devoir nous révélait le 12 août 2015 qu'au terme de plusieurs mois de tergiversations politiques, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale venait de lancer une étude du projet d'agrandissement du port de Québec, après avoir finalement été mandatée par Ottawa. Malgré que le gouvernement Couillard ait maintes fois promis de mandater le BAPE dans ce dossier, cette option a été finalement écartée. La meilleure option aurait été de faire travailler les agences canadienne et québécoise main dans la main.

Votre Agence doit par conséquent être particulièrement vigilante et agir en tant que chien de garde de la protection de l'environnement et d'un véritable processus d'évaluation environnementale puisque ce projet Beauport 2020 est l'un des plus imprévisibles qui nous ait été possible de voir. Dans un contexte où le gouvernement Trudeau souhaite redonner leur crédibilité aux évaluations environnementales afin que celles-ci s'appuient sur des faits et des données probantes, ce projet est l'exemple des choses qu'un promoteur ne devrait pas faire. On semble s'éloigner de la volonté gouvernementale avec tous ces revirements et ces hypothèses.

Rappelons aussi que le Devoir nous apprenait le 18 avril 2015 que le Port de Québec souhaitait faire de Beauport 2020 un terminal pétrolier. Le Soleil indiquait plus tard, en janvier 2017, que Beauport 2020 serait plutôt, hypothétiquement, un aménagement en trois zones pour l'arrière-quai, où le transbordement de vrac liquide occuperait 62 % de l'espace, le vrac solide sous couvert, 20 %, et l'entreposage de marchandises générales, 18 %. Puis contre toute attente, le Port de Québec annonce en décembre 2017 que le projet d'agrandissement portuaire de 17 hectares serait dédié à 100 % au transbordement de conteneurs.

Est-ce réaliste de penser faire un terminal de conteneur à Québec, et surtout, sur une si petite surface de 17 hectares ? C'est une question à laquelle plusieurs ont tenté de répondre et qui confirme nos premières impressions, à savoir que ce n'est pas réaliste.

Le Port de Montréal n'a pas caché sa surprise d'apprendre que l'agrandissement du port de Québec était destiné à un terminal de conteneurs. Leurs dirigeants l'ont appris en même temps que tout le monde. Ceux-ci ont laissé poindre leur scepticisme par rapport à l'argumentaire développé par le port de Québec. Le port de Montréal est en pleine croissance. Depuis 50 ans, il fait la manutention des conteneurs et les lignes maritimes ont choisi ce lieu pour des atouts comme la proximité des marchés et la chaîne intermodale. Le Port de Montréal a aussi commenté l'espace éventuellement disponible à Beauport. Les 17 hectares planifiés équivalent au tiers du terminal Viau récemment agrandi. Il y en a trois autres à Montréal et un cinquième au stade de projet à Contrecoeur.

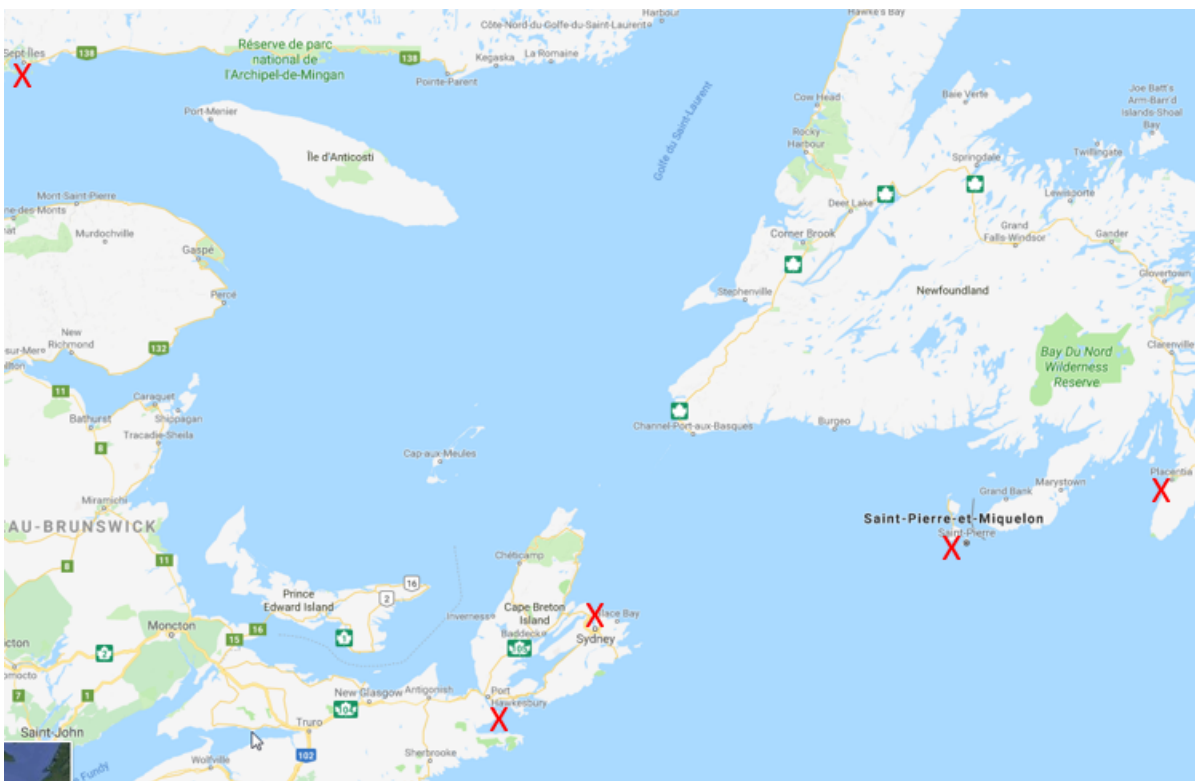
Par ailleurs, l'Association des employeurs maritimes (AEM) s'est opposé formellement à l'idée de la construction d'un terminal de conteneurs dans le cadre d'un éventuel agrandissement au port de Québec dans le secteur de Beauport. Ses membres contestent l'avantage concurrentiel de la profondeur d'eau et affichent clairement leur préférence pour les installations de Montréal (Le Soleil – Annie Morin – 8 janvier 2018). Cette position prise par le regroupement des grands transporteurs internationaux tels que Maersk, OOCL, CMA-CGM, Hapag-Lloyd et la Cie Maritime Méditerranéenne est particulièrement importante, car il s'agit des clients potentiels dont le Port de Québec a besoin pour aller de l'avant.

Un autre point de vue fort intéressant est celui de Claude Comtois, professeur de géographie affilié au Centre de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport (CIRRELT) de l'Université de Montréal. Il indique que ce n'est pas pour rien que Québec a été abandonné pour le transbordement des conteneurs au profit de Montréal il y a une quarantaine d'années. Québec n'a pas fonctionné parce que le marché n'était pas là. En se rendant dans la métropole, les armateurs approvisionnent directement le principal marché québécois. Ils peuvent aussi compter sur un réseau de voies ferrées bien développé et connecté au vaste bassin de consommateurs de l'Ontario et du Midwest américain. Selon cet expert, malgré la disponibilité nouvelle d'immenses porte-conteneurs pouvant transporter jusqu'à 10 000 boîtes, il est plus avantageux pour les entreprises maritimes de tabler sur de plus petits bateaux (environ 4000 conteneurs) adaptés à la profondeur d'eau de Montréal, l'objectif étant de se rapprocher au maximum des consommateurs et de tout décharger puis recharger d'un seul coup.

De plus, le professeur Comtois croit que le port de Sept-Îles pourrait devenir une plaque tournante du commerce en Amérique du Nord dans les prochaines décennies. Devant les membres de la Chambre de commerce de Sept-Îles, le géographe a énoncé plusieurs opportunités qui s'offrent à la zone industrialo-portuaire de Sept-Îles. Il souligne que la municipalité devrait commander des études sur les corridors de transport, sur les produits et sur les acheteurs potentiels afin d'attirer les investisseurs. Le port de Sept-Îles se compare avec les autres grands ports de vrac dans le monde puisqu'il est d'abord en eau profonde. Il peut accueillir des Chinamax (minéralier de 360 m x 65 m, tirant d'eau de 24 m), alors que le porte-conteneur New Panamax mesure autour de 366m x 49 m avec un tirant d'eau de 15,2 m. Le port de Sept-Îles est ouvert à l'année, ce qui permet d'être parmi les leader dans le monde.

Toujours selon Comtois, dans une étude qu'il a réalisée en 2017 et commandée par le ministère des Transports, de la Mobilité Durable et de l'Électrification des transports du Québec, le transport de conteneurs a connu d'énormes changements depuis ses phases de développement initiales dans les années 1960. Sa croissance a été exponentielle et globale. Les activités de transbordement façonnent de nouvelles structures d'échanges commerciaux sur la majorité des routes maritimes et permettent aux lignes maritimes d'exploiter les économies d'échelle offertes par les plus grands navires qui pénètrent les marchés internationaux. C'est pourquoi, les grandes lignes maritimes développent maintenant des ports de transbordement. L'archétype du port de transbordement est une installation en mer dans une région éloignée et peu peuplée sans arrière-pays terrestre, selon Rodrigue & Notteboom (2010). Un port de transbordement typique est configuré selon le réseau en étoile (hub and spoke network) où les conteneurs sont échangés entre des navires-mères des liaisons océaniques et des navires navettes de plus petite taille.

Toujours selon Comtois, il n'existe pas de port de transbordement en Amérique du Nord en raison d'un régime réglementaire contraignant (i.e. Loi sur le cabotage, Jones Act). Mais de nombreux projets sont en cours de développement et plusieurs ports de la côte Atlantique Nord affichent un intérêt à accroître leurs activités de transbordement dont le port d'Argentia situé dans la Baie de Placentia à la pointe sud-est de Terre-Neuve; le projet de Melford International Terminal à l'est du Déroit de Canso, Nouvelle-Écosse, et celui du port de Sydney situé dans la partie septentrionale de l'île du Cap Breton. Le développement d'un nouveau port de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon au sud de Terre-Neuve est aussi envisagé.



Comtois et le gouvernement du Québec ont évalué une hypothèse basée sur le fait qu'un port de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon pourrait permettre d'accroître la compétitivité du port de Montréal au sein du marché global des conteneurs, de favoriser le développement des ports du Saint-Laurent et de relancer la stratégie du Corridor de commerce Ontario-Québec. Toutefois, l'analyse de Comtois permet d'affirmer que la potentialité d'un port de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas valable et confirme les analyses menées sur d'autres ports de transbordement à l'international et les entrevues auprès d'opérateurs maritimes de lignes régulières.

Plus particulièrement:

- L'établissement d'un port de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon est extrêmement spéculatif et onéreux;
- Les chances de réussite d'un port de transbordement en Atlantique du Nord-Ouest sont très limitées et dépendent entièrement d'une ligne maritime. Il n'y a présentement aucun intérêt de la part d'un transporteur à utiliser un port de transbordement en Atlantique du Nord-Ouest;
- Un port de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon aura d'importantes retombées commerciales négatives pour le port de Montréal, pour le Corridor de commerce Ontario-Québec et pour les expéditeurs tant au Canada qu'en Europe.

Par conséquent, pourquoi le projet du port de Québec pourrait être intéressant, viable et répondre aux besoins de l'industrie pour le transport de conteneurs ?

Le Port de Québec affirme qu'il a fait ses devoirs et s'appuie sur des bases solides. C'est après un long parcours jalonné d'études de marchés, d'analyses de fluidité et de consultations d'experts internationaux qu'il a été décidé d'aller de l'avant avec le projet de terminal de conteneurs. Ces experts sont la banque d'affaires HSBC ainsi que les firmes de consultation américaines Mercator International et Advisian, spécialisées dans les transports. Le Port a révélé avoir investi 500 000 \$ dans des études sur le marché des conteneurs et l'aménagement de la ligne de quais projetée à Beauport.

Le Port de Québec arrive toujours à la même conclusion : la taille grandissante des navires requiert une profondeur d'eau bien supérieure à ce que Montréal peut offrir, donc pour éviter que le fleuve Saint-Laurent ne soit éjecté du commerce maritime dans l'est, le transbordement des conteneurs devra désormais se concentrer à Québec. Le Port de Québec doit donc porter son discours à l'étranger et faire des rencontres de prospection qu'il entend organiser avec des armateurs et des opérateurs de terminaux. Sur une échelle plus locale, il doit aussi convaincre les représentants des ports québécois, à qui il propose de travailler en équipe, les transporteurs ferroviaires comme le Canadien National et Québec-Gatineau, ainsi que les entreprises maritimes habituées au Saint-Laurent.

Mais qu'en est-il de la place du port de Sept-Îles dans cette équation ? Le Devoir rapportait déjà, le 31 août 2004, la vision de quatre chercheurs qui proposaient, plutôt que d'agrandir la Voie maritime et creuser, à terme, le Saint-Laurent pour accueillir les plus grands navires porte-conteneurs à la taille croissante, qu'il fallait créer à Sept-Îles un port en eau profonde de calibre international où les conteneurs seraient transbordés dans de plus petits navires capables d'atteindre tous les ports du centre de l'Amérique via les Grands Lacs.

Cette proposition novatrice en faveur d'un trafic intermodal avait été formulée par quatre chercheurs de la région de Sept-Îles devant la Société de développement économique du Saint-Laurent (SODES), à qui le Canada et le US Army Corps of Engineers avaient confié la consultation au Québec de la modernisation éventuelle de la Voie maritime. Luc Gagnon, Normand McDonald, Patrick Lauzière et Marc Otis, spécialisés en gestion de projet ont déposé un mémoire qui se base sur une étude de faisabilité réalisée conjointement en 2003 à l'occasion de leurs travaux de maîtrise.

Leur projet de port de transbordement en eau profonde à Sept-Îles, baptisé Projet Ithaque, table sur le fait qu'au début 2000, 31 % de toutes les marchandises transportées sur les mers du globe étaient transbordées dans de plus petits navires au lieu d'aller directement au train ou aux camions de livraison.

En Europe, on pousse notamment de plus en plus dans cette direction. La raison est simple : les chemins d'eaux sont les plus économiques de tous les moyens de transport et, sur le plan environnemental, les petits navires déclenchent moins d'érosion sur les fleuves et émettent moins de gaz à effet de serre que le transport par camion par tonne de marchandise.

Ainsi, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale du projet et de ses lignes directrices, le Port de Québec devrait justifier à nouveau le projet (sa raison d'être) et indiquer les autres moyens de répondre à ces besoins. Il doit fournir le contexte, les problèmes ou les possibilités motivant le projet ainsi que les objectifs poursuivis et les impacts positifs découlant du projet, et ce, du point de vue du promoteur.

Si les objectifs du projet sont liés ou contribuent à des politiques, à des plans ou à des programmes plus vastes des secteurs privé ou public, il faut l'indiquer. Un nouveau scénario de terminal de conteneurs remet en question toutes les justifications antérieures, les besoins et les clients potentiels n'étant plus les mêmes.

Le promoteur doit faire la démonstration que le territoire actuel ne suffit pas pour mener à bien les activités à venir. La description du contexte d'insertion et de la raison d'être du projet doivent permettre de cibler les enjeux environnementaux, sociaux et économiques à l'échelle locale et régionale, de même qu'aux échelles nationale et internationale. À l'échelle locale, le Port avait fait une analyse à petite échelle de variante de sites potentiels alternatifs en évaluant d'autres lieux, tous situés à proximité de la ville patrimoniale et touristique de Québec. Une perspective plus large nous indique que selon les propos précédents rapportés par les experts, l'analyse des alternatives en termes de localisation doivent être vue à l'échelle de l'Atlantique Nord-Ouest et de l'Est du Canada.

Bref, les besoins et les alternatives doivent être revus, prospectés et davantage documentés pour une meilleure prise de décision gouvernementale. L'étude d'impact actuelle et les recherches des experts maritimes nous font réfléchir : devrait-on croire aveuglément le Port de Québec ? **Ainsi, avec tous les récents développement sur Beauport 2020 et les études internationales sur le sujet, nous constatons que le projet de terminal de conteneur à Beauport est purement spéculatif et qu'il ne répond à aucun besoin des acteurs de l'industrie maritime.**

On constate aussi qu'un terminal portuaire en eau profonde pourrait être aménagé ailleurs, là où les impacts sur le plan social seraient particulièrement atténués à la source. Pourquoi envisager un agrandissement portuaire dans des zones fortement urbanisées sis à 2 kilomètres du Vieux Québec, ville du patrimoine mondial de l'Unesco ? Un agrandissement portuaire à Sept-Îles, Argentinia, Port Hawkesbury et Sydney serait certes moins dommageables sur le plan social. Oserait-on envisager des aménagements portuaires ou industriels près de la colline parlementaire d'Ottawa ? Ou bien près du centre des affaires de Toronto ? Certes non. Pourquoi donc Québec, capitale nationale du Québec ? Voilà une belle occasion de rehausser le débat et de penser globalement pour mieux agir localement.

Daniel Guay, président

c.c. Mme Catherine McKenna, ministre de l'Environnement du Canada  
Véronique Lalande, Initiative citoyenne Vigilance Port de Québec  
Alizée Cauchon, Équiterre  
MM. Marc Garneau, ministre des Transports du Canada  
Jean-Yves Duclos, ministre fédéral et député de Québec  
Christian Simard, Nature Québec